ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А. Н. Сандугей

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ (проблемы теории и правового регулирования)

Монография

МОСКВА 2018

УДК 351:325.1

Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом ФГКУ «ВНИИ МВД России»

Р е ц е н з е н т ы :
А. С. Прудников, заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
(МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя);
А. Н. Дерюга, доктор юридических наук, доцент
(Дальневосточный юридический институт МВД России)

А в т о р :
А. Н. Сандугей, заместитель начальника центра № 4 –
начальник отдела, кандидат юридических наук, доцент
(ФГКУ «ВНИИ МВД России»)

Сандугей, А. Н.

Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования) : монография / А. Н. Сандугей. – М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018. – 260 с.

Рассматриваются теоретические вопросы государственного управления в сфере миграции. Отдельное внимание обращается на совершенствование правовых основ обеспечения государственной миграционной политики, развитие организационно-правового механизма регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

В качестве отдельных аспектов государственного администрирования в сфере миграции анализируются соответствующие вопросы стратегического планирования, а также организации миграционной системы России. К рассмотрению предлагаются авторские подходы к сущности и содержанию доктрины российского миграционного права, концептуальных основ перспективной модели государственного администрирования в сфере миграции.

Для руководителей и сотрудников органов внутренних дел, научных сотрудников научных организаций, преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК 351:325.1

© ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018

ВВЕДЕНИЕ

Миграция населения всегда была предметом пристального внимания исследователей в различных областях знаний, и сегодня вызывает живой интерес в научной среде. Особенно актуальны для дискуссий вопросы массовых, в том числе стихийных миграций, в их вынужденном или трудовом аспектах. Отечественная научная площадка не является исключением.

Несмотря на то, что современные проблемы миграции в российском обществе достаточно типичны для большинства принимающих государств, многие исследователи придают им весьма серьезное значение. Пока одни, опираясь на официальную статистику правонарушений в сфере миграции, подогреваемую в средствах массовой информации, заявляют о соответствующих угрозах, другие напротив обосновывают перспективы экономического роста за счет привлечения иностранной рабочей силы[1]. При этом оба диаметрально противоположных подхода к вопросам миграции достаточно обоснованы с учетом и сторических реалий и международного опыта. Для подтверждения этому достаточно обратиться к событиям последних лет, происходящим в сфере вынужденной миграции в Европейском Союзе, проанализировать последствия иммиграционной политики США и других развитых государств (Великобритания, Франция, Швеция и др.).

Принимая во внимание уже ставшее традиционным биполярное мнение экспертов относительно эффектов миграционных процессов, в данной работе была предпринята попытка рассмотреть актуальные

[1] Мнения специалистов по поводу использования иностранной рабочей силы в экономике также не однозначны. С одной стороны, использование иностранной рабочей силы оказывает позитивное влияние на социально-экономическое развитие государства. Трудом иностранных работников не только создается часть валового внутреннего продукта, но и обеспечивается определенная конкурентоспособность предприятий ввиду сравнительно более низкой стоимости рабочей силы.

С другой стороны, по мнению ряда экспертов, массовое привлечение низкоквалифицированной иностранной рабочей силы не способствует повышению цены рабочей силы, сдерживает процесс технической модернизации экономики и, как следствие, не позволяет повысить производительность труда.

См.: Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией: приняты в г. Санкт-Петербурге 3 дек. 2009 г. Постановлением 33-14 на 33-ем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

вопросы миграции как социального явления через призму теории государственного управления и административного права. Ибо природа миграционных процессов, их характер, заложены в саму сущность социальных отношений, а они рано или поздно должны быть урегулированы правом. При этом обострение таких отношений в своем апогее может вызывать этническое противостояние и, как следствие, вынужденный исход отдельных социальных групп населения с традиционных мест проживания, влекущий за собой массу негативных последствий, требующих скорейшего разрешения в административном порядке.

Поскольку миграции населения присущ межгосударственный характер, в исследовании отдельное внимание обращено на международные стандарты в сфере миграции, их роль в обеспечении прав и свобод мигрантов, безопасности принимающего населения и государства. Как справедливо отмечает проф. Т.Я. Хабриева, «в условиях глобализации национальные государства теряют контроль не только над перемещениями капитала, товаров, информации, но и людей. Этот кризис национального управления – универсальная характеристика современного общества. Неэффективность господствующей сегодня модели международной миграции выражается в огромном количестве нелегальной миграции, что характерно практически для всех принимающих стран. Предотвращение незаконной миграции и попытки поставить миграцию на пользу государству и обществу – одна из задач, стоящих сегодня перед большинством государств»[2].

Характерно, что не только социальные, природные и техногенные угрозы жизни и здоровью людей выступают в качестве «выталкивающих» факторов, влияющих на принятие ими решения о переезде к новому месту жительства. Порой неудержимое и типичное для большинства из нас желание жить лучше постоянно заставляет инициативных и предприимчивых людей устремлять свои взоры на территории, весьма отдаленные от их места рождения либо государства постоянного пребывания.

Однако несмотря на провозглашенное мировым сообществом право человека и гражданина на свободу передвижения и выбора места жительства или в естественном понимании этого процесса – миграцию, данное социальное явление, особенно на международном уровне, весьма политизировано и устойчиво ассоциируется с различ-

[2] Хабриева Т.Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения // Миграционное право. 2006. № 1.

ными видами угроз безопасности как для принимающих территорий, так и для самих мигрантов.

Поэтому на фоне обострения нестабильности в экономической, социально-политической и иных сферах жизнедеятельности сложившиеся политические стереотипы формируют у местного населения предпосылки для развития мигрантофобии. Одновременно в среде переселенцев «включаются» механизмы закрытой адаптации и обособления от коренных этносов, что неизбежно деформирует социальную среду, заставляя законодателя изменять механизмы правового регулирования общественных отношений в сфере миграции. Как отмечалось в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: «несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации»[3].

Учитывая предпосылки для развития подобных тенденций в российском обществе, в представленной работе для рассмотрения предлагаются концептуальные подходы к формированию перспективной модели государственного администрирования в сфере миграции.

Применительно к современной России, помимо типичных проблем в сфере внешней миграции, неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренних переселенческих процессах, основным вектором которых остается переселение граждан Российской Федерации из малонаселенных территорий в крупные города. В результате таких переселений не только усиливается дисбаланс в распределении населения на территории страны, но и растет социальная напряженность в принимающем обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной и религиозной розни[4].

На фоне сложившейся миграционной ситуации, характеризуемой в определенной степени наличием повышенного уровня криминальных угроз в местах массовой концентрации мигрантов, политические оппоненты в угоду своих личных амбиций продвигают идеи о сдерживании миграционной активности, дискриминации потенциальных

[3] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, п. 12: утв. Президентом Рос. Федерации 8 июня 2012 г. № Пр-1490.

[4] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации,:утв. Президентом Рос. Федерации 14 нояб. 2013 г. № Пр-2685, п. 17.

переселенцев, не предлагая при этом комплексных подходов к решению существующих проблем. Так развивается система запретительных и иных правовых ограничений в сфере миграции, направленных на противодействие нежелательным внутренним переселениям, ограничение прав иностранцев в социальной жизни принимающего общества[5].

Вместе с тем доподлинно известно, что помимо возможных негативных последствий от неконтролируемых либо массовых миграционных перемещений, естественный процесс миграции приносит положительные эффекты. По крайней мере, реальную выгоду от трудовой миграции получают работодатели и государства (отдельные регионы), использующие миграционные ресурсы в своих интересах. Одновременно происходит культурный обмен между различными этносами, а при ожидаемой потребности – демографический прирост населения за счет иммигрантов.

Тем не менее даже в условиях демографического кризиса, продолжающегося оттока высококвалифицированных специалистов и низкой иммиграционной привлекательности нашей страны у отечественного законодателя так и не сформировалось твердой позиции относительно принятия отраслевого нормативного правового акта в сфере миграции (миграционного кодекса, федерального закона об иммиграции и т.п.), утверждения основ государственной миграционной политики Российской Федерации.

---

[5] К ухудшению миграционной ситуации приводит также чрезмерное акцентирование «борьбы с незаконной миграцией», хотя и характерное прежде всего для принимающих государств, но в целом оказывающее сильное влияние на ход миграционных процессов. Как правило, миграционная и межнациональная политика рассматриваются властями, средствами массовой информации и общественностью во взаимосвязи. В результате возникает своеобразный государственный и общественный консенсус относительно необходимости осуществления «жесткой» миграционной политики. Недовольство населения в отношении временных трудовых мигрантов, которые по каким-то причинам «выпали» из обыденного процесса адаптации и интеграции, при определенных обстоятельствах может распространиться на другие категории мигрантов, включая иноэтнические группы, давно осевшие в регионе.

Продуманная, взвешенная миграционная политика государства может во многом минимизировать проявления ксенофобии (мигрантофобии), например, путем публичного доброжелательного освещения позитивного вклада мигрантов в экономическое и культурное развитие принимающего государства и повышение благосостояния населения.

См.: О проекте Рекомендаций по созданию положительного имиджа трудовых мигрантов в государствах – членах ОДКБ: постановление № 8-11 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности: принято в г. Санкт-Петербурге 26 нояб. 2015 г.

Существующая ситуация в сфере правового обеспечения миграционных процессов в Российской Федерации осложняется также тем, что на законодательном уровне не определены основополагающие понятия миграционной сферы (мигрант, миграция населения и др.).

Отсутствие полноценного нормативно закрепленного понятийного аппарата миграционного законодательства приводит к системным ошибкам в вопросах государственного стратегического планирования в сфере миграции, создает предпосылки для свободного использования средствами массовой информации и представителями власти миграционной терминологии, что проецируется на бытовой уровень, формируя у населения искаженное представление о миграции и миграционных процессах.

Представляется, что данная работа с учетом предлагаемого подхода к определению сущности миграции и содержания миграционных отношений, а также основополагающих правовых понятий и механизмов административно-правового воздействия в сфере миграции позволит читателю иначе взглянуть на проблемы реализации миграционной политики Российской Федерации, пересмотрев свое отношение к рассматриваемому социальному явлению с позиции исследователя, законодателя и государственного управленца.

1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

1.1. Миграция населения как объект государственного администрирования

В научной литературе встречается большое количество публикаций, посвященных проблемам совершенствования системы государственного управления в различных сферах жизнедеятельности. Соответствующие исследования проводятся как в целях реализации задач, поставленных руководством нашего государства[6], так и в рамках развития теории государственного управления, правовых и организационных основ административной деятельности органов исполнительной власти.

Анализ ряда работ в сфере государственного управления позволяет заявлять о возникновении определенных трендов к изменению традиционных подходов к описанию деятельности исполнительной власти посредством использования категории «государственное администрирование»[7]. При этом соответствующая терминология применяется авторами не только как синоним общепринятому термину «государственное (публичное) управление»[8], но и в качестве обособленной научной категории. Например, И.А. Василенко определяет государственное администрирование как деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики[9].

---

[6] См., напр.: Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

[7] См., напр.: Гоголев А.М. Государственное администрирование в области налогов и сборов: проблемы административно-правового регулирования: монография / Финансовый университет при Правительстве Рос. Федерации. М., 2015; Сухарев А.С. Административно-правовые средства и методы противодействия коррупции в сфере государственного администрирования // Административное право и процесс. 2014. № 1; Асадов А.М. Конституционные основы государственного финансового администрирования // Административное право и процесс. 2011. № 7.

[8] См., напр.: Махина С.Н. Концепция децентрализации государственного администрирования: некоторые вопросы содержания и значения // Административное право и процесс. 2006. № 1.

[9] См.: Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998. С. 5–30.

В свою очередь В.Ю. Синюгин в системе государственного управления предлагает различать государственное администрирование и государственное реформирование. Под государственным администрированием он понимает управление нормативно заданной функциональной деятельностью, связанное с выполнением возложенных на государственные органы функциональных обязанностей по оказанию государственных услуг (правоприменению, надзору, контролю и проч.). При этом государственное реформирование является, по его мнению, деятельностью уполномоченных органов государственной власти, направленной на изменение имеющихся форм и способов организации общественных отношений в соответствующей сфере на основании целей и задач планируемых преобразований[10].

При рассмотрении позиции В.Ю. Синюгина относительно общей системы государственного управления обращает на себя внимание дополняющий ее процессуальный подход к научной категории «система управления». По мнению проф. С.Н. Соколовой, «система управления включает в себя как политические процессы, так и процессы администрирования. Фактически управленческий процесс является совокупностью этих двух процессов. При этом разделение их в теории и на практике позволяет изменить (по форме и функциям) многопрофильные и громоздкие госструктуры и создать меньшие по размеру, но более эффективно действующие организации (агентства вместо министерств и т.д.)»[11].

Указанные позиции исследователей относительно проблем оптимизации системы государственного управления свидетельствуют о формировании в научной среде отечественных административистов дуалистического подхода к сущности функционирования исполнительной власти. С одной стороны, это государственное администрирование, выражающееся в процессе исполнения полномочными должностными лицами задач и функций федеральных органов исполнительной власти. А с другой – реализация ими политических установок (государственной политики), направленных на совершенствование общественных отношений в той или иной сфере государственного управления.

---

[10] См.: Синюгин В.Ю. Реформирование в энергетической сфере на глобальном уровне: источники и перспективы государственного управления // Юридический мир. 2009. № 1.

[11] См.: Соколова С.Н., Сенив Ю.М. Информационное право и государственное регулирование информационной безопасности // Информационное право. 2013. № 2. С. 3–7.

При этом, как справедливо утверждает А.М. Гоголев, «содержание комплекса мероприятий, охватываемых категорией "государственное администрирование", для различных сфер государственной деятельности может обладать несколько различным содержанием, отклоняясь от более мягкого государственного воздействия в виде регулирования до более жесткого в виде управления»[12].

Представляется, что обозначенные подходы могут быть использованы при описании административно-правовых механизмов государственного регулирования миграционных процессов, реализации политических установок в сфере миграции, тем более что словосочетание «государственное администрирование» вполне устоялось в современной юридической терминологии.

Однако прежде чем определить сущность государственного администрирования в миграционной сфере следует раскрыть содержание соответствующего объекта управления.

Обычно под объектом управления понимается структурированная, социальная общность, функционирующая под направляющим воздействием субъекта управления для достижения общих целей системы управления. При этом все объекты государственного управления традиционно подразделяются на четыре вида: а) организации; б) органы государства; в) социальные общности (народ, нации, народности, территориальные коллективы и др.); г) предметы, явления, процессы объективного мира (конечные пункты управленческого воздействия)[13].

Обращаясь к классификации, предложенной проф. Ю.А. Тихомировым в четвертой группе объектов управления, относящихся к «процессам объективного мира» следует выделить такое социальное явление, как миграция населения. Однако может ли такое социальное явление, как миграция населения рассматриваться в качестве объекта управленческого воздействия? Каким образом это соотносится с правами человека, или государственному администрированию подвергается некая миграционная сфера, включающая в себя различные социальные процессы, а право на миграцию ничем не обеспечено?

Отвечая на эти вопросы, целесообразно уточнить содержание понятия «миграция населения», раскрывающее сущность данного соци-

[12] Гоголев А.М. Указ. соч. С. 23.

[13] См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 49–52.

ального явления[14], а также определить организационно-правовую категорию, характеризующую управленческие отношения, возникающие в процессе воздействия на него как на объект государственного управления. Ибо для повышения эффективности системы государственного управления (миграционной системы) крайне важно знать характеристики объекта административно-правового воздействия и допустимые пределы вмешательства в сферу его жизнедеятельности (функционирования).

Итак, традиционно исследователи при описании какого-либо явления, события, а для правоведов – юридически значимого факта или совокупности фактов стараются сформулировать авторское определение происходящему так, чтобы оно обязательно отражало объект исследования через призму предмета конкретной науки, приверженцем которой они являются. Например, социолог Т.Н. Юдина под миграцией понимает «совокупность статистически устойчивых актов взаимодействия людей, выражающих определенную тенденцию изменения общественного положения или образа жизни больших социальных групп людей, условий воспроизводства и развития каждого человека как личности и влияющих на изменение социальной структуры и статусных характеристик различных слоев и групп населения государства или региона под влиянием социальных перемещений населения или его части за пределы государственной или административной границы на относительно длительный срок»[15].

По мнению В.М. Моисеенко, миграцию можно определить как «перемещение населения, сопровождающееся пересечением территориально-административных границ и переменой обычного (постоянного) места жительства на более или менее длительное время или навсегда в течение данного миграционного интервала»[16].

В свою очередь М.Л. Тюркин с учетом правового подхода представляет миграцию населения как «совокупность правовых нормативных отношений при проектировании и территориальном переме-

[14] Примечательно, что еще в 1999 г. В.А. Ионцев в своем исследовании «Международная миграция населения: закономерности проблемы перспективы» упоминает о 36 определениях «миграции» в отечественной и 27 определениях в зарубежной литературе. При этом, по его мнению, большинство из этих и многих других определений не отвечают требованиям современной действительности. (См.: Ионцев В.А. Международная миграция населения: закономерности проблемы перспективы: дис. … д-ра эконом. наук: 08.00.18. М., 1999. С. 18).

[15] См.: Юдина Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования: дис. … д-ра социол. наук. М., 2004. С. 14.

[16] Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М., 2004. С. 40–41.

щении людей, обусловленную их государственным регулированием, реализацией личных и общественных интересов и, как правило, влекущую приобретение ими нового правового статуса»[17].

Характерно, что количество авторских походов к формулировке дефиниции «миграция населения» ежегодно растет, обосновываясь в научных работах по различным специальностям в качестве операциональных понятий для решения частных задач исследований. Иногда этот объективный процесс дает свои результаты, воплощаясь в нормативных правовых актах[18]. Например, определение «миграция» использовалось в понятийном аппарате Федеральной миграционной программы на 1998–2000 гг. «Миграция – это перемещение по различным причинам людей через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства»[19].

В связи с этим, окончательно говорить о том, что рассматриваемое социальное явление получило единообразную оценку с позиций различных отраслей знаний преждевременно, поскольку на сегодняшний день понятие «миграция населения» так и не имеет своего должного отражения как в международных документах, так и в отечественном законодательстве.

Следует отметить, что миграция населения как социальное явление может быть рассмотрено в широком и узком смысле. Примером широкого подхода является наиболее часто цитируемое в зарубежной литературе определение, сформулированное D. Courgeau: «Миграция – это перемена жизненного пространства». Узкий подход означает использование различных критериев идентификации миграции.

Если подходить с сугубо этимологической точки зрения, и современного понимания миграции населения, наиболее точно выражает данное явление определение, сформулированное проф. Л.Л. Рыбаковским. Под миграцией в широком значении этого слова им понимается «любое территориальное перемещение, совершающееся между

---

[17] Тюркин М.Л. Совершенствование концептуально-правовых основ миграционной системы России: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 39.

[18] Представляется, что в основе целей научных исследований социальных проблем и проблем миграции населения в частности должна лежать идея повышения качества жизни, включая вопросы безопасности, социальной защищенности, экономического благополучия. Решению этих задач должна предшествовать проработка вопросов правового обеспечения миграционной политики государства.

[19] См.: О федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы: постановление Правительства Рос. Федерации от 10 нояб. 1997 г. № 1414: с изм. от 30 дек. 2000 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации 1997. № 47, ст. 5406.

разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности»[20].

По существу, как отмечает проф. С.В. Рязанцев, Л.Л. Рыбаковский в отечественной науке первым включил в классическое определение миграции те ее формы, которые исключались из нее по причине временности (например, эпизодические, маятниковые и временные трудовые миграции). Позднее авторы стали относить к миграции и другие виды миграционных передвижений (коммерческие, туристические, учебные поездки), которые носят временный характер и не связаны со сменой места жительства[21].

Таким образом, Л.Л. Рыбаковский и его последователи заняли идеальную позицию в вопросе обоснования миграции как социального явления с практической точки зрения для большинства обывателей. Указанное определение настолько доходчиво, что любой здравомыслящий человек может использовать его в своем лексиконе, сравнивая, например, перемещения людей с миграцией зоологических видов. Проблема лишь в том, что человек в отличие от животного мира излишне связан с «ореолом обитания» в пределах территории государства своей гражданской принадлежности, а в Российской Федерации вдобавок со своей регистрацией по месту жительства.

Поэтому с позиции теории государственного управления целесообразно вести речь не о миграции населения в целом, а о миграционных процессах, образующих в своей совокупности рассматриваемое социальное явление. Ведь административному воздействию, хотя бы в процессе контроля, могут быть подвержены только управляемые социальные процессы, а не те явления, которые развиваются независимо от воли законодателя (естественное воспроизводство, смертность, приверженность религии и др.).

Примечательно, что миграционные процессы как систему впервые в отечественной науке стал рассматривать именно Л.Л. Рыбаковский. Он обосновал теорию трехстадийности миграционного процесса, согласно которой последний делится на такие стадии, как формирование миграционной подвижности, переселение и приживаемость новоселов[22].

---

[20] Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987. С. 26.

[21] См.: Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России // Миграционное право. 2014. № 1.

[22] См.: Рыбаковский Л.Л. Указ. соч.

Однако в научных работах по проблемам миграции, как правило, в отличие от дефиниций «миграция населения» не формулируются понятия «миграционные процессы». А если такие и существуют, то представляются не вполне корректными, поскольку не отражают сущности самого явления миграции. Например, под миграционным процессом предлагается понимать целенаправленную совокупность правовых нормативных отношений при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленную их административно-правовым регулированием, реализацией личных и общественных интересов и, как правило, влекущую приобретение ими нового правового статуса[23].

Тем не менее, если взять за основу указанное выше определение «миграция населения», то применительно к государствам как административно-территориальным единицам, обладающим своей обособленной территорией, можно выделить международные и внутренние миграционные процессы. Так, под международными миграционными процессами можно понимать любые территориальное перемещения, совершающееся между населенными пунктами двух или нескольких государств, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности.

К внутренним миграционным процессам, происходящим в Российской Федерации, можно относить любые территориальные перемещения, совершающиеся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц в пределах территории Российской Федерации, независимо от указанных выше критериев. При этом вполне очевидно, что внутренние и внешние перемещения людей могут носить краткосрочный и долгосрочный характер, совершаться на определенный период времени без перемены постоянного места жительства или предполагать смену такового.

Характерно, что именно продолжительность смены «жизненного пространства», или так называемый цикл миграции[24], является основным «камнем преткновения» при определении факта или состо-

---

[23] Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 30.

[24] Применительно к международной трудовой миграции «цикл миграции» – период времени, включающий выезд с территории Стороны постоянного проживания, транзит, въезд на территорию принимающей Стороны, пребывание и осуществление оплачиваемой трудовой деятельности на территории принимающей Стороны, а также возвращение на территорию Стороны постоянного проживания. (См.: О подписании Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13 нояб. 2008 г. № 1660-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5487).

явшегося события миграции с юридической точки зрения. Поскольку признание факта миграции связано не только с его статистическим учетом, но и с вопросами обеспечения прав и свобод переселенцев (новоселов, иммигрантов и т.д.).

Как уже отмечалось, понятие «миграция населения» не раскрывается в существующих (действующих) международных правовых актах. При этом право на миграцию не предусмотрено Всеобщей декларацией прав человека. Статья 13 указанной Декларации лишь закрепляет право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства на территории того или иного государства, а также уезжать из любой страны (в том числе своей гражданской принадлежности) и возвращаться обратно. Как справедливо отметил Э.Г. Гросс, «названное в Декларации право свободно передвигаться является неотъемлемым элементом правового статуса человека, который обусловлен не столько государственной принадлежностью человека, сколько обстоятельством, связанным с идеей сущности самого человека»[25].

Представляется, что именно идея человеческой сущности в ее социальном восприятии должна быть заложена в будущем в концепцию как международных, так и внутригосударственных нормативных правовых документов гарантирующих и обеспечивающих право человека на миграцию. А пока, рассматриваемое «гипотетическое» право с юридической точки зрения ассоциируется с единым задекларированным на международном уровне правом свободы передвижения и выбора места жительства в широком контексте восприятия миграции и свободы выбора места жительства в узком ее понимании.

Анализ норм международного права в сфере миграции позволяет утверждать, что наибольшие акценты в нем расставляются именно на гарантиях свободы передвижения в качестве самостоятельного элемента системы прав человека. Указывается, что данное право гарантируется «каждому» независимо от этнических, национальных и расовых признаков. При этом гарантии распространяются не только на граждан, которые имеют политико-правовую связь с государством, но и на тех лиц, кто пребывает в каком-либо государстве на законных

[25] См.: Гросс Э.Г. Универсальность прав человека и культурное многообразие // Международный журнал социальных наук. 1999. № 25. С. 70.

основаниях. Отдельное внимание уделяется свободе трансграничных перемещений[26].

Характерно, что право на свободу передвижения возводится в ранг важнейших субъективных прав человека и гражданина, а его реальное обеспечение выдвигается даже в качестве одного из условий присоединения к Совету Европы. Например, в статье 39 Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей указывается: «трудящиеся-мигранты и члены их семей пользуются правом свободного передвижения по территории государства работы по найму и свободой выбора местожительства в нем». При этом «упомянутые права не подлежат никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны национальной безопасности, общественного порядка (ordre public), здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц»[27].

Вполне очевидно, что многие государства на национальном уровне принимают соответствующие ограничения на свободу передвижения, и в первую очередь для неграждан. Поэтому реальная взаимосвязь единого декларируемого права свободы передвижения и права выбора места жительства проявляется для тех лиц, законно находящихся на территории какого-либо государства, которые относятся к категории «гражданин», а не «каждый человек», как это указывается в международных документах. Соответственно на практике гарантированное конкретным государством право на миграцию реализуется только гражданами этой страны в процессе внутренних миграций, а также посредством эмиграции.

Пределы юридической обеспеченности эмиграции достаточно точно определяются в комментарии № 27, принятым Комитетом по правам человека 2 ноября 1999 г. В нем указывается на то, что «право каждого свободно покидать территорию государства состоит из

[26] Например, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года содержит указание на тот факт, что ни одному лицу нельзя запретить свободно возвращаться в свою собственную страну. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года уделяет внимание положению о том, что каждый может свободно покидать любую страну, в том числе собственную.

[27] См.: Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: заключена 18 дек. 1990 г. // Советский журнал международного права. 1991. № 3–4. С. 136–172.

двух взаимосвязанных правомочий: юридической обеспеченной возможности выезжать за границу и юридической обеспеченной возможности выезжать в другую страну с целью постоянного проживания на ее территории»[28].

Парадокс заключатся в том, что ни один международный документ не содержит указаний или рекомендаций об обеспечении государством права человека на свободу въезда и последующего выбора им места жительства на территории принимающей страны. Исключения не существует даже в нормативных правовых актах гуманитарного характера, поскольку принимающее государство само вправе принимать решение о предоставлении убежища и определении места временного проживания для беженцев (ходатайствующих о признании беженцами).

Следует отметить, что помимо неоднозначных подходов в законодательстве суверенных государств к вопросам обеспечения рассматриваемого субъективного права в международных документах не раскрываются понятия «свобода передвижения» и «свобода выбора места жительства». При этом предельно ясно, что они взаимосвязаны при рассмотрении «гипотетического» права на миграцию, реализация которого происходит в несколько этапов или стадий, представляющих собой миграционный процесс.

Рассматриваемый переселенческий процесс имеет заключительную, или завершающую стадию, описываемую как приживаемость мигрантов на новом месте[29], которая не является краткосрочной и может длиться в течение нескольких лет. Например, как отмечает И.В. Плюгина «в этом смысле по отношению к беженцам и вынужденным переселенцам стадия приживаемости (адаптации) формально будет длиться до момента получения статуса гражданина государства пребывания, статуса постоянно проживающего в нем лица и т.д.»[30].

В сложившихся условиях, когда договаривающиеся государства не желают вести диалог о наличии естественного права человека на миграцию, предусматривающего свободу выбора им места жительства за пределами своего государства, следует констатировать, что

---

[28] Бартик против Российской Федерации // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 6. С. 67, 115–125.

[29] См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса: приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 26.

[30] Плюгина И.В. Теоретические основы правового статуса мигрантов // Журнал российского права. 2009. № 3.

важнейшим условием юридического оформления (признания) факта миграции в национальном праве принимающих государств является вселение иммигранта и его последующая адаптация. Именно того человека, который рассматривает данное вселение в качестве реализации своего права на свободу выбора места жительства. Право на свободу передвижения в данном случае будет являться вторичным, позволяющем достичь желаемого результата на стадии переселения.

При такой правовой конструкции обеспечения миграции в естественном понимании данного социального процесса **в качестве понятия права на миграцию следует рассматривать право человека и гражданина на свободу передвижения к новому месту жительства и вселения в него на неограниченный срок**[31].

Предлагаемое понятие может быть использовано как при анализе проблем правового регулирования внутренних, так и внешних миграционных процессов.

Следует отметить, что **с юридической стороны реализация «гипотетического» в естественном понимании права на миграцию всегда легитимна,** поскольку государство ведет миграционный (регистрационный) учет всех лиц, вселяющихся на постоянное место жительства. При этом вполне логично, что незарегистрированные факты соответствующих вселений не могут быть признаны миграцией с позиции права. В связи с этим **вести речь о незаконных (нелегальных) миграциях с юридической точки зрения нецелесообразно.** Государство либо признает состоявшееся событие миграции, зарегистрировав его в официальном порядке, либо не считает целесообразным учитывать соответствующие перемещения.

Правовые механизмы соответствующих учетов могут различаться. Например, признание фактов иммиграции возможно посредством документирования участников иммиграционных программ или незарегистрированных переселенцев при проведении иммиграционных амнистий с указанием ретроградной даты их возможного вселения, как это периодически происходит в США.

Наряду с указанным правом на миграцию, в рамках обеспечения естественных прав и свобод человека и гражданина государством со-

[31] С теоретической точки зрения относительно государственного администрирования в рассматриваемой сфере сроки нахождения в местах вселения законодательно не должны ограничиваться. Новоселы могут быть лишь отселены в административном порядке, если это необходимо для обеспечения государственной, общественной либо их личной безопасности.

здаются соответствующие условия для реализации права на свободу передвижения, которое предусматривает возможность беспрепятственного пересечения государственных и иных административных границ без смены постоянного места жительства.

Таким образом, реализация человеком естественного права на миграцию принципиально связана со сменой постоянного места жительства. При этом существенным моментом для государства в отношении такого переселения являются перспективы пребывания новосела на новом месте, проблемы его адаптации и интеграции в принимающее сообщество. А именно, будет данная миграция возвратной или нет.

В целях обеспечения сложившейся в последнее время системы взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции в 2012 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики[32].

Именно в ней разработчиками была предпринята попытка решения рассматриваемой проблемы легитимного закрепления основополагающих определений в рассматриваемой сфере общественных отношений. В частности, в данной Концепции в качестве глоссария были закреплены определения следующих видов миграции:

временная миграция – международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного;

долгосрочная миграция – международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года);

краткосрочная миграция – международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года). Перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся;

миграция на постоянное место жительства – международная или внутренняя миграция, которая предполагает смену постоянного места жительства;

[32] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом Рос. Федерации 8 июня 2012 г. № Пр-1490.

незаконная миграция – перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности.

Из содержания указанных определений видов миграции следует, что в их основу закладывались два основных юридически значимых критерия: смена постоянного места жительства и период времени пребывания (проживания) на новом месте вселения, кратный одному году. При этом незаконной миграцией признаются лишь перемещения в Российскую Федерацию иностранных граждан, связанные с нарушением законодательства.

Существующий подход к определению видов миграции по временным критериям пребывания (проживания) можно объяснить ориентированностью рассматриваемой Концепции на временное привлечение трудовых ресурсов из-за рубежа[33].

Это даже притом, что «в области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой» в качестве одного из элементов данного направления миграционной политики предполагалось «создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию»[34].

Следует отметить, что существует еще одно обстоятельство, которое определенным образом влияет на юридическое признание событий миграций в Российской Федерации с учетом временных критериев кратных одному году и одновременно учитывающих трудовую деятельность перемещающегося лица.

Так, в соответствии с рекомендациями ООН по ведению статистики международной миграции предлагается отличать мигрантов от международных посетителей (туристов), определяемых как «людей,

---

[33] Как отмечается в самой Концепции, «миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов».

[34] Характерно, что ныне действующая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы не только не раскрывает определений видов миграции, но и даже не использует в своем содержании термины «иммиграция», «долгосрочная» и «временная» миграция.

прибывающих в государство, не являющееся государством их гражданства, на срок до одного года и не имеющих целью занятие деятельностью, оплачиваемой из источника в государстве пребывания».

Соответственно, «мигрантом должно признаваться лицо, проживающее более года на территории государства, к гражданству которого это лицо не принадлежит (долгосрочный мигрант), или проживающее на территории иностранного государства более трех месяцев, но менее года, за исключением случаев прибытия для проведения отпуска, посещения друзей или родственников, по делам, для лечения или паломничества (краткосрочный мигрант)»[35].

Принимая во внимание рекомендации ООН относительно статистического учета резидентов в стране пребывания из числа иностранцев и лиц без гражданства, отметим, что реальным событием, характеризующим завершающую стадию миграции с учетом предложенного нами подхода к рассматриваемому социальному явлению, следует считать вселение мигранта в новое место на срок свыше одного года. При этом данную категорию лиц следует рассматривать в качестве потенциальных иммигрантов для неграждан либо новоселов в отношении внутренних переселенцев. Поскольку, как уже указывалось, последняя стадия миграционного процесса имеет продолжительный характер, а для неграждан она сопряжена с соблюдением режимных требований и правил иммиграции.

На этом фоне, **современная отечественная политика селективной иммиграции и внутренняя переселенческая политика, где основным общепризнанным принципиальным критерием эффективности выступает безвозвратность миграций, подменяются политикой временного привлечения трудовых ресурсов, которая не имеет ничего общего с организацией миграции в своем естественном виде.** В дополнение незаконной миграцией признаются только перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности. И это притом, что трудовая деятельность как вид социальной активности и миграционные процессы находятся в различных правовых плоскостях, а граждане

[35] Рекомендации по статистике международной миграции. 1-е изд., пересм / Демографический отдел. Департамент по экономическим и социальным вопросам. ООН. Нью-Йорк, 1998 // Док. ООН T/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1. П. 34–37.

Российской Федерации также могут являться нарушителями миграционного режима.

Таким образом, учитывая предложенный подход к вопросу сущности миграции, **в качестве объекта государственного администрирования следует рассматривать не любое территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц (районов, областей, краев, республик) независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности, а миграцию к новому месту жительства.** Иные территориальные перемещения населения без цели переезда к новому месту жительства должны быть определены как миграционные процессы, требующие проведения разрешительной политики и особого контроля со стороны государства в процессе их администрирования.

Поскольку нами очерчен рассматриваемый объект государственного администрирования, далее необходимо раскрыть сущность соответствующей управленческой деятельности государства. При этом следует учитывать, что содержание понятия «государственное управление» включает такие важнейшие организационно-правовые категории как «государственная управленческая деятельность», «область государственного управления», «отрасль государственного управления», «сфера государственного управления».

Так как перечисленные организационно-правовые категории обладают своими качественными характеристиками, определяющими их сущностное содержание, описание механизма организации системы управления миграционными процессами и ее функционирования в организационно-правовых пределах, применительно к основным функциям государственного управления, требует дополнительного теоретического осмысления.

Во-первых, необходимо определиться с диапазоном государственного управленческого воздействия на общественные отношения, связанные с процессами миграции населения. К какой области, сфере или отрасли государственного управления относится данная управленческая деятельность? Во-вторых, на каком уровне должна быть организована система управления миграцией в современных условиях экономического развития России с учетом негативных последствий неконтролируемых миграционных потоков? Это должно быть государственное управление или регулирование?

Известно, что область государственного управления – это сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления, которые представляют собой систему звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления. При этом выделяется три области государственного управления – экономическая, социально-культурная и административно-политическая. В зависимости от объектов управления исследователями обосновываются: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое и управление духовной жизнью.

При рассмотрении экономической области управления по характеру и объему охватываемых управлением общественных явлений ранее выделяли управление отраслями и сферами народного хозяйства. Например, в Союзе ССР отрасли народного хозяйства с точки зрения характера общественного разделения труда и участия в создании совокупного общественного продукта и национального дохода разделяли на сферу материального производства и непроизводственную сферу.

К сфере материального производства относили все виды деятельности, создающие материальные блага в форме продуктов, энергии, в форме перемещения грузов, хранения продуктов, сортировки, упаковки и других функций, являющихся продолжением производства в сфере обращения. Остальные виды деятельности, в процессе которых материальные блага не создавались, образовывали в своей совокупности непроизводственную сферу деятельности[36].

Совершенно очевидно, что миграция населения не рассматривалась в качестве отрасли или сферы народного хозяйства Союза ССР. Вместе с тем она учитывалась при планировании в рамках реализации функций государственного управления. Так при совершенствовании территориального планирования предписывалось обеспечить в планах более тесную зависимость между развитием производства и ростом населения в отдельных регионах, применение гибких форм управления миграционными процессами, развитие системы организованного набора и перемещения рабочей силы из одних регионов в другие в целях обеспечения эффективной занятости населения[37].

---

[36] См.: Общесоюзный классификатор «Отрасли народного хозяйства» (ОКОНХ): (утв. Госкомстатом СССР, Госпланом СССР, Госстандартом СССР 1 янв. 1976 г. (Документ опубликован не был).

[37] См.: О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 17 июля 1987 г. № 816 // СП СССР. 1987. № 33, ст. 115.

Следовательно, вести речь о том, что миграция населения как социальное явление в прямом смысле этого слова являлась, или является отраслью государственного управления, по меньшей мере, не обосновано с позиции теории экономического (хозяйственного) управления.

Однако если учитывать, что разнообразие функций государственного управления обусловливает наличие разнообразных сфер государственного управления, то можно предположить, что управление миграцией населения относится к одной из многочисленных сфер государственного управления. Тем более, что в действующих законодательных и иных подзаконных актах, регулирующих вопросы миграции населения, используется словосочетание «управление в сфере миграции»[38]. Даже в положении о Правительственной комиссии по миграционной политике прописано соответствующее полномочие «вносить в установленном порядке предложения по вопросам совершенствования государственного управления в сфере миграции»[39].

Наряду с этим, сфера государственного управления, как утверждает Ю.Н. Старилов, – это комплекс организационных отношений, возникающих по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах[40].

Функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции в соответствии с положением осуществляет МВД России[41]. Однако в отличие от иных органов государственного управления соответствующие полномочия МВД России не являются межотраслевыми.

---

[38] См., напр.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции: Федер. закон от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3420.

[39] См.: О Правительственной комиссии по миграционной политике: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 мая 2009 г. № 450 // Собр. законодательства Рос. Федерации 2009. № 22, ст. 2726.

[40] См.: Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2006. С. 32.

[41] См.: Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248: ред. от 31 дек. 2017 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. ст. 1334.

По мнению А.П. Коренева, сущность межотраслевого управления составляют:

определение основных направлений социальной политики, разработка целевых, комплексных программ развития отраслей управления;

объединение и координация отраслевых систем управления в реализации социальных, межотраслевых программ и задач государственного управления;

реализация программ и задач, выходящих за пределы той или иной отрасли государственного управления, а также решение вопросов, имеющих смежное или общегосударственное значение[42].

В дополнение к этому межотраслевое управление заключается в координации отраслевых систем органами, занимающими надведомственное положение, т.е. как бы стоящими над соответствующими отраслями управления и отраслевыми объектами, например: пожарный, эпидемиологический и др. виды административного надзора. Координация носит не общий характер, т.е. не распространяется на весь комплекс действий отраслевых органов управления, что свойственно органам общей компетенции, а ограничена теми функциями, которые отнесены к сфере деятельности субъектов межотраслевого управления, например антимонопольная, таможенная, налоговая статистики. Это означает, что для субъектов межотраслевого управления определенной сферой деятельности (в отличие от отраслевых органов) является осуществление специализированных межотраслевых функций координационного и регулирующего характера[43].

Таким образом, управление миграционными процессами не может рассматриваться как межотраслевое управление. Вместе с тем реализация правоохранительными органами[44] (в первую очередь органами внутренних дел) функций по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции дает основания заявлять о существовании некого обособленного сегмента механизма государственного управления в сфере безопасности.

---

[42] См.: Административное право России: учебник / под ред. А.П. Коренева. М., 1997. Ч. 2. С. 3.

[43] См.: Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 91.

[44] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон п. 2 ст. 30 (функции по федеральному государственному контролю за временным пребыванием в Российской Федерации отдельных категорий иностранных граждан осуществляет также МИД России).

Относительно природы миграционных процессов встречаются самые различные взгляды, но многим из них недостает четкой определенности. Все специалисты природу миграции населения так или иначе связывают со стихийным или плановым началом. Одни безоговорочно определяют миграцию как стихийный процесс, другие полагают, что она имеет планомерный характер.

Так, А.Л. Перковский, говоря о стихийности процесса миграции, аргументирует свою точку зрения тем, что миграция населения зависит от темпов естественного прироста населения, а этот процесс, по его мнению, стихиен, следовательно, и «миграция носит стихийный характер». Поэтому «всякое прямое воздействие на миграцию может ухудшить дело»[45]. Г.А. Заболотный утверждает, что каждое переселение является сознательным актом, но сам миграционный процесс как суммирование этих разнонаправленных актов протекает стихийно. Отсюда им делается вывод, что «прямое воздействие на миграционный процесс может нарушить правовые нормы жизни»[46].

Противоположная точка зрения имеется у М.С. Матлина, заявляющего, что миграционные процессы можно планировать, делая при этом оговорку – «планирование должно опираться на прогнозы естественного развития миграции»[47].

На наш взгляд, каждое принятое решение о перемене места жительства, т.е. о миграции в другой населенный пункт, естественно является сознательным актом, и напрямую воздействовать на него невозможно[48]. Если конечно не идет речь о принудительных перемещениях населения в особых условиях (военного и чрезвычайного положений).

Следовательно, по мнению ряда исследователей, **объектом воздействия выступает не миграция сама по себе, а та региональная система, в рамках которой совершается этот процесс.** Эта система включает территориальное распределение рабочих мест с учетом их качества и структуры, размещение социально-бытовой инфраструк-

---

[45] Перковский А.Л. Влияние социально-экономических факторов на демографические процессы. Киев, 1972. С. 95.

[46] Заболотный Г.А. Демографические тетради. Киев, 1972. Вып. 4–5. С. 96.

[47] Матлин М.С. Моделирование размещения населения. М., 1975. С. 110.

[48] При этом «сознательно принимаемое решение обуславливается, таким образом, с одной стороны неудовлетворенностью потребностями человека, а с другой – тем, что государство планомерно, следовательно, и сознательно формирует материальные условия для этого (создает новые рабочие места и более благоприятные условия жизни, отдавая приоритеты тем районам, где наиболее целесообразно размещать производительные силы). (См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987. С. 77).

туры (жилой фонд, учреждения здравоохранения, просвещения и культуры, общественного питания и т.д.), региональные особенности природно-географической среды обитания человека, степень их преобразования, размещение трудовых ресурсов и населения и даже интернациональность сложившихся межрайонных миграционных связей[49].

При этом объектом воздействия помимо вышеназванной системы в тех ее параметрах, в которых совершаются миграционные процессы, выступает и миграционное поведение населения, в частности его потребности[50].

Характерно, что развитие в Российской Федерации институтов рынка труда, рост занятости и эффективности использования труда, предполагается за счет повышения территориальной мобильности трудовых ресурсов. Для чего необходимо осуществление комплекса мер по содействию внутренней трудовой миграции, включая совершенствование системы предоставления государственной поддержки гражданам и членам их семей, переселяющимся для работы в другую местность, включая субсидирование затрат на переезд и обустройство. Необходимо создание экономических условий для миграции трудовых ресурсов из перенаселенных регионов страны в регионы с дефицитом рабочей силы.

Соответственно одной из задач по развитию рынка труда в Российской Федерации является создание условий для привлечения иностранной рабочей силы с учетом перспективных потребностей экономики в трудовых ресурсах и на основе принципа приоритетного использования национальных кадров в том числе[51].

Таким образом, **для подавляющей части миграции населения прямое воздействие на нее невозможно.** В этом смысле нужно согласиться с В.М. Моисеенко, что миграция относится к тем явлениям, которые могут управляться только косвенно: необходимо создавать условия, в которых этот процесс может развиваться[52].

---

[49] См.: Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1. С. 62.

[50] См.: Рыбаковский Л.Л. Указ. соч. С. 78.

[51] См.: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р: ред. от 10 февр. 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

[52] См.: Моисеенко В.М. Управление развитием народонаселения в СССР. М., 1977. С. 201.

Предложенная схема косвенного управленческого воздействия на миграцию по своей сути присуща как организованным, так и неорганизованным формам миграции. Различие между ними заключается лишь в том, что неорганизованная миграция осуществляется самостоятельно, без участия специальных государственных органов, а при организованной миграции переселения поддерживаются организационными и материальными мерами со стороны государственных органов сверх тех условий, в которых совершаются неорганизованные миграции[53].

При этом, как отмечает Ю.В. Рощин, «управление миграционными процессами имеет отношение ко всем аспектам сложного социально-экономического процесса, каким является миграция населения и требуется на всех его трех стадиях. На первой стадии, подготовительной, – когда происходит формирование миграционной подвижности населения (потенциальной миграции); на второй стадии, основной, – когда осуществляется непосредственное переселение населения; на третий стадии, заключительной, – когда происходит адаптация мигрантов, их социально-экономическая и этнокультурная интеграция, "вживание" в новый социум – правовое, этническое, конфессиональное и др. на новом месте жительства. Причем третья стадия наиболее сложная, требует особого участия государства, в том числе немалых финансовых затрат, и вряд ли может рассматриваться только в контексте регулирования»[54].

Если организованные миграции осуществляются непосредственно с санкции государства и под надзором полномочных государственных органов (организаций), то неорганизованные носят безразличный либо нежелательный для государства характер.

Нежелательные миграции всегда легитимны, однако в форме массовых переселений могут представлять угрозу безопасности государству и принимающему сообществу. Например, отток населения из стратегически важных регионов страны. При этом нежелательные миграции с позиции государства могут также представлять опасность для членов семей переселенцев, как это наблюдалось на территориях, находившихся под контролем «Исламского государства (ИГИЛ)».

---

[53] См.: Рыбаковский Л.Л. Указ. соч. С. 79.

[54] Рощин Ю.В. История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционное право. 2011. № 3. С. 34–38.

В целях предотвращения нежелательных миграций государство, в отличие от организованных переселений, создает условия, в которых этот процесс стабилизируется либо вовсе прекращается. Этому способствуют административно-правовые режимы охраны государственной границы, особых территорий, въезда в государство и выезда за его пределы, пребывания на его территории и т.д.

Таким образом, **государственное администрирование в сфере миграции представляет собой правоприменительную деятельность федеральных органов государственной власти по реализации своих полномочий, ориентированных на обеспечение миграционных процессов, а также исполнение ими политических установок (документов государственного стратегического планирования) ненормативного характера, относящихся к вопросам миграции населения.** При этом в рамках соответствующей миграционной деятельности по обеспечению миграционных процессов следует различать государственное регулирование миграционных процессов и государственное управление миграцией населения.

Регулирование миграционных процессов представляет собой организацию контроля въезда в государство, транзитного проезда, выезда за пределы его территории, миграционного (регистрационного) учета мигрантов, соблюдения иных режимных требований и правил, а также предоставление государственных услуг и применение мер принуждения в сфере миграции. В свою очередь государственное управление миграцией – это целенаправленная деятельность полномочных органов исполнительной власти по созданию условий для планируемых (ожидаемых) переселений в организованных формах[55].

При всей дискуссионности соотношения понятий «государственное администрирование в сфере миграции», «государственное регулирование миграционных процессов» и «государственное управление миграцией населения» полагаем, что задача первого этапа исследования была выполнена. Нами выбрана определенная позиция относительно сущности рассматриваемого социального явления, а также обоснована организационно-правовая категория, характеризующая управленческие отношения, возникающие в процессе реализации не-

[55] Реализацию миграционной политики в процессе государственного администрирования можно определить как процесс участия органов государственной власти в реализации политических установок (решений), направленных на изменение существующих общественных отношений в миграционной сфере в соответствии с целями и задачами планируемых преобразований в государстве.

задекларированного в международных документах, но естественного по своему существу права человека и гражданина на миграцию.

Анализ научных понятий «миграция населения» показал, что они характеризуют рассматриваемое социальное явление в узком и широком аспектах. Узкое восприятие миграции как социального явления связывается с переездом человека к новому месту жительства и учитывает все стадии переселенческого (миграционного) процесса, обоснованные на концептуальном уровне. При этом государством создаются максимальные условия для реализации гражданином права на свободу передвижения и выбора места жительства, что можно рассматривать как обеспечение естественного права человека на миграцию посредством косвенного управления или административно-правового воздействия.

Рассмотрение миграции населения в широком контексте дает возможность разработчикам с позиции законодателя обосновывать любое территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности в качестве миграции. Это позволяет развернуто проводить статистический учет перемещений населения, дифференцировать так называемые миграционные потоки по целевой направленности, контролировать их, признавая при этом нарушителей режима в качестве незаконных мигрантов. Однако представляя собой упрощенный подход к сущности миграции, данный вариант определения правовых рамок понятия «миграция населения» подменяет концептуальную систему взглядов на рассматриваемое социальное явление идеологией регулирования миграционных процессов. Тех процессов, которые имеют лишь косвенное отношение к стадиям миграции. По существу, государство осуществляет административно-правовое воздействие на перемещающихся лиц, гарантируя им тем самым реализацию права на свободу передвижения. Это происходит в процессе регулирования миграционных потоков, начиная со стадии принятия решения о возможности пересечения ими государственной границы (выдача разрешительных документов) для всех категорий граждан, и заканчивая регистрацией фактов прибытия (убытия) к новому месту пребывания (проживания), транзитного проезда (выезда).

1.2. Методология исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции

В научной литературе на сегодняшний день встречается достаточное количество публикаций, посвященных проблемам совершенствования системы государственного администрирования в сфере миграции. Однако если любой исследователь пожелает обобщить этот материал, с целью получения новых знаний или принятия управленческих стратегически важных решений он стоит перед опасностью утонуть в его обилии. Ибо результаты большинства соответствующих научных разработок, как правило, не связанны в систему и раскрывают лишь отдельные (специальные) вопросы правоприменения, контроля (надзора), оказания государственных услуг в сфере миграции. Следовательно, чтобы не оказаться в «зашоренном» состоянии при выборе путей совершенствования механизма государственного администрирования в сфере миграции, повышения его эффективности, необходимо свести в единую систему весь накопившийся теоретический и эмпирический материал по данной проблематике. Причем можно это сделать лишь одним путем – преодолеть устоявшиеся стереотипы методологии разработки соответствующих проблем.

Это важно не только для теоретических исследований проблем миграции населения, но и для отраслевых юридических наук, в том числе, а может быть и в первую очередь для науки административного права. Ибо в рамках административного права исследуется организационно-правовая проблематика функционирования государственной системы администрирования в сфере миграции, охватывающая такие непосредственно связанные с миграцией сферы государственного управления, как экономика, оборона, безопасность, внутренние дела, внешние сношения, социальная политика. При этом с практической стороны соответствующие исследования необходимы для реализации задач государственного стратегического планирования в сфере миграции[56].

[56] Система стратегического планирования – механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Как показали предыдущие результаты исследования, государственное администрирование в сфере миграции с учетом предложенного подхода в теории и на практике представляет собой два взаимообусловленных направления деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий, ориентированных на обеспечение миграционных процессов, а также исполнение политических установок ненормативного характера, относящихся к вопросам миграции населения.

В связи с этим разработка проблем эффективности функционирования системы государственного администрирования в сфере миграции, в отличие от традиционных подходов к исследованию проблем государственного управления в рассматриваемой сфере, предполагает решение двух блоков методологических задач. Во-первых, необходимо выявить проблемы деятельности органов исполнительной власти по созданию условий для планируемых (ожидаемых) переселений в организованных формах, а также общего регулирования миграционных процессов, включая правовое и информационное обеспечение (контроля (надзора), предоставления государственных услуг и применения мер принуждения) миграционных процессов, функционирования административно-правовых режимов в сфере миграции. При этом необходимо исследовать среду функционирования органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере, состояние миграционной ситуации внутри страны (регионов) и за ее пределами в приграничных государствах. Это даст возможность обосновать ожидаемые риски и одновременно повысить эффективность административно-правового воздействия в сфере миграции. Во-вторых, исследованию подлежат проблемы участия каждого полномочного органа в реализации документов государственного стратегического планирования в сфере миграции, что в последующем позволит оптимизировать их функции, определить надлежащее место в миграционной системе страны.

При такой постановке методологических задач исследование проблем системы государственного администрирования в сфере миграции немыслимо без междисциплинарного подхода в постановке и решении ряда соответствующих проблем объекта исследования[57], в

[57] Характерно, что на использование методологии междисциплинарности обращает внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин: «...важнейшим направлением деятельности академических институтов должны стать междисциплинарные исследования...». (Путин В.В. Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте по науке и образованию: вступительная речь Президента Российской Федерации (08.12.2014) // Веб-сервер Кремля. URL: http://kremlin.ru/events/councils/bycouncil/6/47196 (дата обращения: 20.06.2016)).

частности, проблем деятельности полномочных государственных органов (субъектов управления), а также персонала управления в сфере миграции[58], эффективности механизма управляющего воздействия на участников миграционных процессов. При этом в качестве комплексного предмета, требующего изучения с использованием междисциплинарного подхода, следует рассматривать реальную и перспективную миграционную ситуацию, проблемы функционирования действующей миграционной системы страны, а также реализации политических установок государства в сфере миграции.

Прежде чем приступить к описанию методологических подходов к исследованию обозначенных блоков проблем, следует обратить внимание на то, что на протяжении последних четырех десятков лет в обществоведческой литературе ставится вопрос о размытости самого понятия методологии благодаря своеобразной традиции исследователей объявлять любое, даже описательное исследование эмпирического уровня методологическим.

Так, до настоящего времени не преодолено разноречивое представление в научной литературе точек зрения на понятие методологии и ее функции. В одних работах методология отождествляется с общетеоретическими проблемами любой науки, в других – с философией, иные рассматривают ее как учение, теорию, науку о методе и методах. Наиболее обоснованная позиция ученых по данному вопросу, на наш взгляд, представлена концепцией многоуровневого характера методологии. Согласно данной концепции методология познания складывается из четырех уровней – философская методология; общенаучные принципы и формы исследования; конкретно-научная методология; методика и техника исследования[59].

К современным исследованиям феномена методологии, в том числе и методологии правовых исследований, следует отнести рабо-

---

[58] См.: Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства Рос. Федерации от 12 дек. 2012 г. № 1284: ред. от 23 сен. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51. ст. 7219; СПС КонсультантПлюс.

[59] См.: Лекторский В.А., Швырев В.С. Методический анализ науки (типы и уровни) // Философия, методология, наука. М., 1972; Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. М., 1978.

ты Д.А. Керимова. В одной из них он разделяет трактовку концепции многоуровневого характера методологии, однако исключает последний (низший) уровень методологии познания, который, по его мнению, является переходным от познавательно-теоретической к практически-преобразовательной деятельности[60].

Полагаем, что позиция Д.А. Керимова заслуживает поддержки, поскольку методика и техника правовых исследований в большей степени относится к вопросам прикладных разработок, преследующих вполне прагматичные для исследователя цели, нежели методология права. При этом сущность любой методики научных исследований является не чем иным, как инструментарием для реализации практических задач, подготовки обоснованных результатов проводимой работы.

В целом же анализ работ философов по проблемам методологии исследования позволяет заявить, что методология представляет собой систему составляющих ее компонентов. Иначе говоря, своеобразный кодекс научного познания. И как удачно отметил И.И. Сыдорук, «этот сплав образуется в основном из двух взаимосвязанных блоков методологического знания: теоретико-мировоззренческих концепций и системы методов познания различного уровня»[61].

Применительно к социально-гуманитарным наукам второй блок методологического знания, о котором упоминает И.И. Сыдорук, образующий систему методов познания, является универсальным по отношению к исследованиям практически любой сферы жизнедеятельности. При этом применяемые общенаучные методы познания также универсальны для всех существующих государственных систем права и управления, что нельзя сказать относительно блока теоретико-мировоззренческих концепций. Общепринятые теоретико-мировоззренческие концепции, хотя и являются достаточно обоснованными, однако весьма политизированы в своем применении.

Не вызывает сомнения тот факт, что в основе национально-государственных систем лежит комплекс культурных традиций, включающих правовые, политические, управленческие, социальные, морально-этические, мировоззренческие и иные традиции. Как верно отметил А.И. Селиванов, «культурно обусловленная целостность

---

[60] См.: Керимов Д.А. Методология права. М., 2000. С. 50. В дальнейшем эта позиция найдет свое подтверждение на страницах рукописи.

[61] Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации. Теоретико-прикладные проблемы. М., 2003. С. 13–14.

формирует в себе комплекс управления, способный обеспечить его эффективное функционирование, развитие, безопасность (включая защищенность). Не существует универсального и абстрактно-общего эффективного набора (комплекса) мер, способного обеспечить эффективность управления и безопасность в любой стране и при любых условиях»[62].

Учитывая это, разработка содержания соответствующего комплекса механизмов государственного администрирования – специальная крупная исследовательская задача национально-государственного уровня в целом, а также отдельных исследовательских групп в различных областях жизнедеятельности, в том числе в сфере административно-правового воздействия на миграционные процессы. Причем при ее реализации свободный выбор той или иной философско-мировоззренческой концепции может существенным образом изменить традиционные подходы не только к организации системы государственного управления, но и коренным образом трансформировать принципы и цели администрирования в любой из социальных сфер. В частности, тем самым могут быть определены иные цели и задачи миграционной политики, пересмотрены подходы к методологии и алгоритмам адаптации международных стандартов административной деятельности в миграционной сфере, имплементации норм международного права, введены соответствующие методы государственного управления в национальные системы и т.д.

Так, например, современная управленческая практика США основывается на мировоззренческом подходе, включающем основы католической и протестантской веры, иудаизм, а также мистические концепции различных конфессий и сект. В свою очередь государственное управление в Российском государстве исторически на протяжении последнего столетия базируется на принципах отделения церкви от государства, полицивилизационности и поликонфессиональности, в основе которых находится историческая духовность общности народов и культур России[63].

---

[62] Селиванов А.И. К вопросу о мировоззренческих и методологических основаниях современной социально-гуманитарной науки // История государства и права. 2015. № 4. С. 3–45.

[63] Примечательно, что В.И. Вернадский, рассуждая о развитии научного мировоззрения, отмечал, что оно «изменяется от эпохи к эпохе, но главное – оно подвержено влиянию извне, прежде всего влиянию философии и религии». (Вернадский В.И. О научном мировоззрении // На переломе. Философские дискуссии 20-х годов. Философия и мировоззрение. М., 1990. С. 187–188).

В современных социально-идеологических условиях развития российского общества и государства не может быть и речи о заимствовании американской модели управления миграционными процессами, воплощаемой в жизнь в рамках теории мультикультурализма. При этом для нас также неприемлема политика миграционной абсорбции, реализуемая в ряде мононациональных государств, поскольку Россия не относится к таковым.

Еще большие сомнения вызывает подход к формированию государственной системы администрирования на основе имплементации норм международного права или международных стандартов, основанных на англосаксонской традиции, которая во многом сегодня определяет методологическую платформу социально-гуманитарных наук, в том числе в сфере демографии.

Исследование совокупности проявлений англосаксонской традиции методами эмпирической (позитивной) науки дает основания заявлять о специфической концепции адаптации международно-правовых норм. По существу, не законодательство Великобритании гармонизируется с нормами международного права, а все законодательство суверенных государств в мире рассматривается в качестве объекта адаптации к английской традиции, в целях реализации национальных интересов этого государства.

Наряду с «традиционным» англосаксонским подходом в последние десятилетия прослеживается развитие «традиций» США и Европейского Союза, в соответствии с которыми трансформации подвергаются национальные законодательства и системы органов государственного управления независимых государств, обязующихся выполнять их требования и соблюдать стандарты.

Например, в соответствии с Рекомендацией № R (87) 3 Комитета министров Совета Европы «Относительно Европейских пенитенциарных правил» 8 октября 1997 г. Президентом РФ был подписан Указ № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации»[64].

[64] В современной Европе в большинстве государств действует модель, в которой система исполнения наказаний полностью управляется Министерством юстиции. При этом в некоторых странах нет раздельных министерств внутренних дел (полиции) и юстиции. Поэтому пенитенциарная система, управляемая объединенным министерством юстиции и внутренних дел действует в Норвегии и Швейцарии. В Испании за исполнение наказаний отвечает Министерство Внутренних Дел. Следовательно, Российской Федерации не обязательно было выполнять рекомендации № R (87) 3 Комитета министров Совета Европы относительно применения модели, в которой система исполнения наказаний полностью управляется Министерством юстиции.

Однако, несмотря на реализацию поставленных задач по реорганизации уголовно-исполнительной системы Российской Федерации правоохранительная система страны по-прежнему продолжает испытывать затруднения в вопросах взаимодействия субъектов профилактики противоправного поведения ранее судимых лиц, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении лиц, осужденных к лишению свободы. При этом вполне очевидно, что бюджетная нагрузка после создания ФСИН России существенно возросла.

Характерно, что подобные решения принимались в ходе реформирования российской миграционной системы в период с 1992 г. по настоящее время, когда заимствовались не только западные модели государственного управления в сфере миграции, но и, к сожалению, учитывались личные амбиции потенциальных руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

По мнению А.И. Селиванова «ослабленность российской науки и отрыв ее от отечественной традиции в постсоветский период привели к тому, что в управленческой практике и в узком круге научных структур, допущенных к интеллектуальному обеспечению управления, стала доминировать позитивистско-прагматическая традиция, волюнтаристский подход, отразившийся на всех аспектах управления экономикой»[65].

В связи с этим представляется, что **в основу перспективного методологического подхода к исследованию проблем государственного администрирования в сфере миграции должна быть положена парадигма современного отечественного материализма, допускающая различные культурно-исторические версии организации социального бытия мигрантов (иностранцев) и принимающего населения России (регионов, городов, поселений), раскрывающая объективно-научные основы социального управления в этой сфере**[66].

Что касается применения методов познания различного уровня при разработке соответствующих проблем, то здесь ключевым вопросом является обоснованный выбор конкретных методов исследования. Их перечень может иметь строго ограниченный характер в зависимости от реальных задач исследования или, как указывают специалисты в области теории систем, включать в себя набор соответству-

[65]Селиванов А.И. Указ. соч.

[66] Под парадигмой в данном случае следует понимать модель, основанную на примерах, которая детерминирует традицию научного исследования. (См.: Кун Т. Структура научных революций. С вводной статьей и дополнениями 1969 г. М.: Прогресс, 1977. С. 28).

ющего инструментария, отвечающего требованиям системного подхода в исследовании. Однако здесь следует учитывать, что системное восприятие реальной действительности может осуществляться по двум направлениям, как способ системного мышления, так и рассмотрение объекта исследования с позиции системы.

Во втором случае любой объект может быть рассмотрен как системный, так и несистемный[67]. Как справедливо отмечает В.Н. Протасов «нельзя разделить все объекты на системы и несистемы»[68].

Характерно, что субъективные восприятия исследователем изучаемого объекта во многом базируются на сознательных установках разработчика, в том числе формируемых на основе правовых традиций, личностного восприятия постулатов той или иной морально-нравственной концепции или учения. Как отмечал Г. Паск, «любой комплекс, любая форма распределения активности в цепи, рассматриваемая каким-либо наблюдателем как закономерная, является системой»[69]. Тем самым Г. Паск предлагает альтернативный подход к системному восприятию объекта исследования через субъективизм личности исследователя, предоставляя ему тем самым возможность самому определять то, что он изучает.

Например, М.Л. Тюркин под миграционной системой понимает совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих с целью проектирования и территориального перемещения людей, обусловленного его государственным регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущего приобретение ими нового правового статуса[70].

По его субъективному мнению миграционная система России, являясь социальной системой, относится к объекту теории сложных систем[71] с упорядоченным, целостным соединением взаимодействующих элементов.

---

[67] См.: Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. М., 1969. С. 25.

[68] Протасов В.Н. Правоотношение как система. М., 1991. С. 17.

[69] Паск Г. Естественная теория систем // Самоорганизующаяся система. М., 1964. С. 315.

[70] См.: Тюркин М.Л. Миграционная система России. М., 2005. С. 137.

[71] См. подр.: Дружинин В.В., Конторов Д.С. Проблемы систематологии (проблемы теории сложных систем). М., 1976.

С учетом взглядов Г. Паска такое восприятие объекта допустимо. Однако с позиции исследователя эффективности государственной системы администрирования в сфере миграции оно не представляет существенного интереса.

Тем не менее это не означает, что использование системного подхода в исследованиях миграционной сферы напрасно. Наоборот рассмотрение проблем миграции только лишь с позиции демографии или социологии без экономических, экологических и иных аспектов, характеризующих данный феномен, представляется бессистемным и весьма ошибочным подходом. При этом придание миграционным процессам характера угрожающего явления, влекущего за собой без вмешательства государства какие-либо системные угрозы, вплоть до подрыва основ национальной безопасности, выглядит чрезмерным опасением. Во всяком случае, свободное использование категории «система» применительно к описанию миграционных процессов должно быть избирательным и предельно обоснованным. Тем более что в настоящее время в рядах разработчиков общей теории систем отсутствует единообразный подход к рассматриваемому понятию «система». А утверждение, что «любая попытка обобщить все или, по крайней мере, все основные значения термина "система" с неизменностью приводит к тому, что под системой начинают понимать что угодно»[72], вполне актуально и на сегодняшний день.

На наш взгляд, ключевое значение при выборе системного метода для исследования феномена миграции населения, состояния миграционной ситуации или среды функционирования полномочных субъектов реализации миграционной политики, а также проблем эффективности их деятельности имеет не возможность, а целесообразность его использования.

В силу этого **концептуальная схема или модель исследования** проблем государственного администрирования в сфере миграции **должна складываться из двух уровней: методологического,** базирующегося на общетеоретических принципах познания, обще- и частнонаучных методах исследования в философии, праве, управлении, социологии, демографии, экономики, истории, необходимых для изучения отношений в миграционной сфере и **методического,** представляющего собой совокупность всеобщих, общих и специальных методов исследования, необходимых для формирования основ ми-

[72] См.: Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системное исследование и общая теория систем // Системные исследования: ежегодник. М., 1969. С. 18.

грационной политики и государственного стратегического планирования в рассматриваемой сфере**. Первый уровень – методологический, предназначен для описания внешней стороны научного познания о социальных отношениях в сфере миграции.** Он уже определенным образом дан исследователю и воспринимается им с высоты накопленных знаний об этом феномене. **Второй уровень – методический, является предметом исследования, представляя собой выявление механизмов и логики развития, как самих общественных отношений в сфере миграции, так и проблем их правового регулирования.**

С таких позиций соотношение методологического и методического уровней в теоретико-концептуальной модели исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции является схемой диалектического соотношения целого и части, системы и элемента, общего и отдельного. Ведь было бы неверным полагать, что использование общих методов философии и социологии, или частнонаучной методологической основы общей теории государства и права вполне достаточно для познания процессов государственного управления.

Известно, что практически все методы научного познания в системе общественных наук действуют не изолированно друг от друга, а в единстве взаимно дополняя друг друга, освещают целостность исследуемого объекта, как в основополагающем, историческом, так и в содержательном, функциональном отношении. Учитывая это, при исследовании проблем государственного администрирования в сфере миграции надо переходить последовательно от одного метода к другому или, по Д.А. Керимову, от «монометода» к «полиметодам».

Исходным моментом в исследовании рассматриваемых проблем является высший уровень методологии – философская методология, или диалектико-мировоззренческий уровень познания сложных, многоаспектных взаимозависимостей, определяющих фундаментальные связи феномена миграции населения с системой общественных отношений, которые в свою очередь урегулированы правом.

Дальнейшим шагом является «введение» методологических процедур социальной философии (общей социологии) как интегративной науки об обществе и общей теории права как интегративной науки о правовой жизни общества. Методы общей социологии как науки об основных и главных закономерностях общества как единого целост-

но-системного образования[73] необходимы для изучения его истории в логической интерпретации, современного состояния и перспектив развития.

Здесь уместно привести мнение И.И. Сыдорука, что «вне социологического взгляда на общество правоведение, в том числе и административное право, невозможно выделить и описать те общественные отношения, которые подлежат правовому регулированию, правовой упорядоченности, защите и охране»[74]. Ибо, осуществляя глобальный синтез всех отраслей обществоведческих знаний о миграции населения, социология не только обогащает себя, но и создает возможность каждой науке изучать этот феномен как часть своего специфического предмета.

Аналогичную функцию выполняет и общая теория государства и права, но на более конкретном уровне, т.е. в рамках отраслевых юридических наук. Общая теория права, по мнению Д.А. Керимова, интегрирует, систематизирует и обобщает знания и достижения отраслевых юридических наук и тем самым создает целостно-системную картину правовой жизни общества. С другой стороны, интегрируя отраслевые юридические науки, общая теория права выступает для них той методологической основой, на которой каждая отраслевая юридическая наука исследует свой специфический предмет как часть или определенный срез правового целого[75].

Отмеченные характеристики общей социологии и общей теории государства и права обусловливают их теоретико-методологическое значение не только для развития отраслевых наук, но и для конкретных исследований проблем миграционной сферы.

Общая социология создает целостно-системную картину общественного бытия, социального порядка, в котором свое место находят социальные формы жизнедеятельности людей, осуществляющих миграцию, а также принимающих переселенцев. Как справедливо утверждает И.А. Романов, «сегодня понимание пределов государственного воздействия на миграционные процессы и стремление выстроить оптимальные социальные отношения между участниками

---

[73] См.: Сорокин А.П. Система социологии. Пг., 1920. Т.1. С. 21.

[74] Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации. Теоретико-прикладные проблемы. М., 2003. С. 17.

[75] См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 62.

миграций (это позволяет социальный подход) являются главными условиями эффективной миграционной политики в России»[76].

Общая теория государства создает целостно-системную картину возникновения и предназначения государства как системы, его развития и упадка в условиях массовых миграций. В свою очередь общая теория права обосновывает возникновение, развитие и функционирование правовой сферы жизнедеятельности общества, в которой особое место занимают право на свободу передвижения и выбора места жительства, правосознание мигрантов и толерантность принимающего их населения.

Методологическая роль общей теории государства и права в административно-правовом исследовании общественных отношений в сфере миграции обусловлена еще одним обстоятельством, связанным с двумя фундаментальными проблемами теоретического правоведения. Общая теория правотворчества, будучи абстрактным отражением реального нормотворческого процесса, является в силу этого методологическим ориентиром для формирования норм отдельных институтов и подотраслей права, в том числе норм миграционного права. Другая фундаментальная проблема – теория правореализации, которая не только отражает фактическое состояние соблюдения, исполнения и применения правовых норм в сфере миграции, но и одновременно составляет методологическую основу для анализа отраслевыми юридическими науками таких специфических сфер правореализации в рассматриваемой сфере, как трудовые, семейные, уголовно-исполнительные и иные правоотношения.

Подчеркивая методологическую значимость общей социологии и общей теории государства и права при исследовании проблем государственного администрирования в сфере миграции, следует иметь в виду, что такие науки как демография и экономика, разрабатывают также общетеоретические положения, имеющие гносеологическое значение, и обладающие общенаучными и частнонаучными методами, необходимыми для исследования миграционной сферы. В связи с этим методологический уровень правового исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции должен быть дополнен методологическим аппаратом указанных отраслевых наук.

При разработке проблем администрирования в сфере миграции необходимо принимать во внимание то, что реализации миграцион-

[76] Романов И.А. Миграционные процессы в современной России: вопросы теории и практики регулирования. М., 2005. С. 61.

ной политики государства противостоят различные дезорганизующие воздействия. К ним относятся не только внешнеполитические и экономические проблемы деятельности государственных органов, но и бюрократия, коррупция, ксенофобия, иные противоправные и асоциальные явления, развивающиеся в миграционной среде. При этом следует учитывать, что обеспечение правопорядка как способ противодействия угрозам, связанным с миграцией, имеет многовековую историю, истоки которых не всегда лежат в рамках административного права, а коренятся в политико-правовых воззрениях, криминологических теориях, политическом режиме и правовой политике.

Представляется также то, что исследователь проблем государственного администрирования в сфере миграции не должен игнорировать относительно недавно сформировавшиеся научные дисциплины. Например, конфликтологию. Как отмечает А.В. Дмитриев, «массовая миграция, приобретая глобальный характер, стала носителем невиданного до сих пор противоречия между переселенцами и постоянными жителями принимающих стран, отчасти потому что мигранты имеют различные ценности, веру, нормы поведения, стили общения, особую семейную структуру. Не менее конфликтогенна и внутренняя миграция, она всегда чревата кризисами, провоцируя конфликты во многих регионах как в промышленно развитых странах, так и в развивающихся»[77].

Другим из новых междисциплинарных направлений в современном естествознании, является синергетика – особая область науки о самоорганизации, занимающейся изучением сложных систем. Использование принципов синергетики дает возможность выявить тенденции глобальной эволюции миграционных систем, нелинейность разворачивающихся здесь процессов, действие факторов и аттракторов, новое видение механизмов формирования и поддержания правопорядка в государстве. Синергетические представления позволяют учесть новые грани политики и права, найти иные их возможности и ограничения. Кроме того, они входят в качестве составляющей в фундаментальные управленческие и организационные процессы.

Включение тех или иных компонентов методологии в процесс познания механизма государственного администрирования в сфере миграции, как предмета исследования, является не самоцелью, а средством раскрытия его сущности. Однако решение этой проблемы

[77] Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М., 2006. С. 6.

связано с определенными трудностями, вызванными многообразием методологических подходов к изучению самой миграции. Например, проф. В.А. Ионцев выделяет 17 основных научных подходов, которые в свою очередь объединяют 45 научных направлений исследования миграции населения[78].

Как справедливо отмечает В.М. Моисеенко «миграция населения – сложный процесс, оказывающий влияние на воспроизводство и занятость населения, его расселение, социальную мобильность, национальные отношения, общественную стабильность и т.д. Изучение миграции включает такое множество разнообразных проблем, что в буквальном смысле оно находится "на стыке наук". Поэтому миграция рассматривается как комплексная междисциплинарная проблема народонаселения»[79].

Учитывая комплексный характер проблем народонаселения в методологическом плане при разработке проблем государственного администрирования в сфере миграции, следует использовать несколько основных научных подходов к изучению миграции населения. При этом ключевым вопросом комплексного подхода является выбор базовой дисциплины на первоначальной стадии исследования. Это подтверждают многие исследователи, однако каждый из них строго придерживается своей собственной точки зрения на существующую методологическую проблему[80].

Несмотря на сложившиеся стереотипы в написании научных работ по миграционной проблематике, где так или иначе обосновываются критические позиции авторов по отношению к предыдущим исследованиям, не будем останавливаться на описании положительных и отрицательных сторон каждого из методологических подходов. Большинство из них достаточно аргументировано, апробировано на практике и имеет право на существование. Между тем, **анализ различных подходов к изучению проблем миграции населения позволяет выделить среди них ведущую роль демографического подхода.**

В рамках широкого подхода демография определяется как исследование величины, территориального распределения и структуры

---

[78] См.: Ионцев В.А. Международная миграция населения: закономерности проблемы перспективы: дис. … д-ра экон. наук: 08.00.18. М., 1999. С. 84.

[79] Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М., 2004. С. 13.

[80] См., напр.: Юдина Т.Н. Социология миграции: к формированию нового научного направления. М., 2003. С. 79.

населения, изменения которых происходят под влиянием рождаемости, смертности, территориального движения населения (миграции) и социальной мобильности[81].

Несмотря на то, что основа объединения этих компонентов – подход к населению как совокупности людей в ее статистическом, количественном смысле, также является объектом критики[82], изучение качественного состояния общества немыслимо без количественных методов оценки результатов миграции.

Исследователь проблем государственного администрирования в сфере миграции должен, прежде всего, учитывать количественные показатели населения в государстве и на отдельных его территориях. Например, демографические показатели, используются при «разработке баланса трудовых ресурсов для установления, требуемого для заданного уровня социально-экономического развития территории количества трудовых ресурсов и населения в целом»[83]. От соответствующих расчетов зависят политические решения по экономическому стимулированию рождаемости или наоборот сдерживанию демографического прироста[84].

Показатели демографического прироста той или иной этнической группы мигрантов в регионе позволяют контролировать увеличение их численности до предельно допустимой нормы. Соответствующий мониторинг дает возможность предотвратить потенциальные угрозы в этнокультурной сфере[85]. Наконец, прогноз измене-

---

[81] См.: Моисеенко В.М. Указ. соч. С. 15.

[82] См.: Романов И.А. Миграционные процессы в современной России: вопросы теории и практики регулирования. М., 2005. С. 46.

[83] См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987. С. 111.

[84] Проведение прогнозов как нельзя лучше отражает целесообразность выбора демографического подхода в качестве основного методологического подхода к исследованию проблем в сфере миграции. Ведь их результаты неизбежно подтверждают существующую взаимосвязь между экономикой и демографическими процессами в стране. В перспективе они помогут принять решение о мобилизации трудовых ресурсов за счет привлечения мигрантов (внутренних или внешних) с учетом заданной руководством государства социально-экономической цели миграционной политики.

[85] Предпринимались неоднократные попытки определения соответствующей предельно допустимой нормы. В частности, С.В. Рязанцев упоминает о сложившемся мнении о максимально допустимой, или «критической», доле мигрантов в общей численности населения на уровне 10–15 %. (См.: Рязанцев С.В. Современный демографический и миграционный портрет Северного Кавказа. Ставрополь, 2003. С. 157).

Руководители ФМС России в средствах массовой информации приводили цифру в 20 %. Представляется, что говорить о процентном соотношении местного населения и иммигрантов как о «критическом», можно лишь в том случае, если переселенцы относятся к еди-

ний численности и структуры населения непосредственно влияет на разработку механизма преодоления демографического кризиса в стране и ее регионах, что в полной мере относится к обеспечению национальной безопасности государства.

Наряду с демографическим подходом в качестве второго элемента методологической базы на первоначальном этапе исследования проблем администрирования в сфере миграции, следует использовать социологический подход. Социология дает основу для изучения и разработки механизмов управления социальными процессами, одним из видов которых является миграция. «Социологическое видение миграционных проблем позволяет определить состояние носителей миграционных проблем: личностей, групп, социальных организаций. Социальная основа методологии регулирования миграционных процессов позволяет максимально учитывать качественные характеристики мигрантов во взаимосвязи с окружающим их обществом»[86].

Как уже отмечалось, миграционные процессы в определенной степени могут быть конфликтогенны. Особенно социальные противоречия проявляются между принимающим населением и потенциальными иммигрантами (трудовыми мигрантами, беженцами)[87], что в свою очередь позволяет заявлять многим исследователям о развитии миграционных угроз национальной безопасности принимающего государства[88]. Особенно это проявляется, по их мнению, во взаимоотношениях с незаконными мигрантами. «Незаконная миграция продолжает оставаться фактором, способствующим возникновению межнациональной и межконфессиональной напряженности, распространению экстремизма, который в последнее время приобретает насильственный характер»[89].

ной этнической группе. Смешанный состав переселенцев не позволит им консолидироваться на национально-этнической почве и не окажет существенного, однородного воздействия на культуру аборигенов.

[86] Романов И.А. Указ. соч. С. 51.

[87] Классическое наследие российских конфликтологов, к сожалению, не содержит специальных работ по конфликтогенности миграции, однако отдельные замечания и наблюдения встречаются довольно часто (работы и материалы Авксентьева В.А., Вишневского А.Г., Дробижевой Л.М., Рязанцева С.В., Саввы М.В., Тишкова В.А. и др.).

[88] См., напр.: Никитенко И.В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект): монография / под ред. Ю.М. Антоняна. М.: Издательский дом Шумиловой И.И., 2013.

[89] Капинус О.С. Противодействие незаконной миграции как угрозе национальной безопасности России // Миграционное право. 2016. № 1. С. 29–33.

Учитывая актуальность угроз, связанных с миграцией населения в качестве основного элемента методологической базы исследования проблем государственного администрирования в этой сфере, необходимо использовать методологические подходы, применяемые при разработке проблем обеспечения национальной безопасности. При этом выбор той или иной методологии исследования национальной безопасности должен учитывать базовые категории национальной безопасности. Например, категорию «национальные интересы», которые «в методологическом отношении представляют собой первооснову инструментария исследования проблем национальной безопасности и являются той формой, которую приобретают ценности в результате экстраполяции на конкретно-историческое состояние»[90].

Характерно, что именно данная категория ввиду своей неопределенности вызывает некоторые затруднения у исследователей национальной безопасности[91]. В частности, как утверждает И.Б. Кардашова, основной методологической проблемой является определение субъектного состава, а именно носителя этих интересов – «нации». «Уникальность России в национальном отношении состоит в том, что в ней более четырех пятых – русские, но более ста народностей имеют свою историческую территорию, культуру и язык. Поэтому, несмотря на ведущую роль русского народа, Россия не является «нацией-государством»[92].

Принимая во внимание указанную позицию, при разработке проблем государственного администрирования применительно к угрозам, связанным с миграцией населения, целесообразно вести речь не о национальных интересах, а об интересах населения принимающих городов, поселений и в целом титульных народов Российской Федерации, если речь идет об иммиграционных процессах.

На наш взгляд, **наибольшие риски ущерба принимающему населению от миграционных процессов могут наблюдаться именно в иммиграционной сфере.** Так, превышение определенных в

---

[90] Босхамджиева Н.А. Национальные интересы в контексте административно-правового исследования системы национальной безопасности // Административное право и процесс. 2009. № 5.

[91] См.: Выборнов В.Я. Развитие и безопасность (Опыт стран Востока и России). М.: Восточная литература. РАН, 1997. С. 77; Идеологические ориентиры России. Основы новой общероссийской национальной идеологии / под общ. ред. С.В. Степашина. М., 1998.

[92] См.: Кардашова И.Б. О сущности национального интереса // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 11–16.

количественном (процентном) измерении числа натурализованных иностранцев (лиц без гражданства) по отношению к титульным народам, населяющим территорию принимающего государства, снижает их способность к самосохранению, воспроизводству и самосовершенствованию в будущем. Мало того, массовая натурализация при сохранении иммигрантами групповой идентичности увеличивает не только риски традиционного уклада (культуры) жизни титульных народов, но и является прямой угрозой безопасности принимающего государства. При этом так называемые угрозы криминальной миграции уходят на второй план, поскольку реализация принципа неотвратимости наказания за преступления, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, вполне реализуемая задача для правоохранительных органов.

В связи с этим представляется целесообразным в исследованиях проблем противодействия угрозам национальной безопасности в сфере миграции использовать авторский подход к определению категории «национальная безопасность», предложенный членом Экспертного совета Государственной думы ФС РФ по безопасности П.Г. Беловым[93].

В частности, им предлагается определять категорию «национальная безопасность» как «способность нации длительно сохранять свои состояния, при которых обеспечивается:

а) удовлетворение потребностей, необходимых для самосохранения, самовоспроизводства и самосовершенствования;

б) минимальный риск ущерба не только народам, образующим нацию сейчас и в будущем, но и базовым ценностям ее нынешнего и всех последующих поколений».

Действительно, кто поверит, что рассмотрение национальной безопасности Российской Федерации через призму миграционной сферы – это состояние «защищенности интересов личности, общества и государства» от корыстных или иных интересов иммигрантов[94], а не – свойство образующих «российскую национальную общность» титульных народов, проявляющееся в их культуре, способности к самосохранению, воспроизводству и самосовершенствованию.

---

[93] См.: Белов П.Г. Методологические основы национальной безопасности России. Ч. 1. Базовые категории, методы исследования и обеспечения. СПб.: СПбГПУ, 2004. С. 63–64.

[94] «Национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни…». (О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683).

Следует отметить, что на методологические проблемы исследований соотношения иммиграции и безопасности указывает И.З. Черепанов. По его мнению, «иммиграция воплощена в конкретных людях, вовлеченных в процессы пространственного перемещения. Предметное же выражение безопасности затруднено, она в большей степени отождествляется с институтами и определенными структурами.

Во-вторых, безопасность всегда привязана к качественной оценке, она всегда подвергается данной оценке, и ее существование напрямую от нее зависит. В случае с иммиграцией подобная зависимость практически не прослеживается, хотя это не абсолютно. Например, всегда качественная оценка иммиграции влияет на процессы ее сдерживания или, наоборот, поощрения.

В-третьих, иммиграцию можно измерить в количественном отношении, с безопасностью же сделать это достаточно затруднительно»[95].

Однако, на наш взгляд, обозначенные проблемы соотношения иммиграции и безопасности могут быть решены исследователем в результате практического использования моделирования как одного из основных аппаратов системного исследования национальной безопасности. В частности, при исследовании проблем государственного администрирования в сфере миграции можно использовать дескриптивные[96], нормативные и ситуационные модели.

Если дескриптивные модели и методы исследования национальной безопасности в сфере миграции позволяют отразить реальное состояние миграционной ситуации и государственной системы, ее контролирующей, то нормативные модели дают возможность определить желательную стратегию миграционной деятельности[97].

---

[95] Черепанов И.З. Национальная безопасность и иммиграция // Российский следователь. 2009. № 9.

[96] К функциям дескриптивных моделей можно отнести:

описание потенциальных иммигрантов (наций, народностей) как производителей и потребителей разнообразных продуктов и услуг, а принимающих их государств (отдельных территорий) со сложившейся инфраструктурой (в том числе миграционной системой) как механизмов, обеспечивающих удовлетворение соответствующих потребностей; уточнение каждого такого объекта (участников миграционных процессов, элементов системы государственного управления ими) и его предназначения; выявление наиболее существенных противоречий и тенденций развития миграционной ситуации; уяснение роли и места объектов в регулировании отношений внутри нации (между титульными народами) и созданными ею институтами.

[97] Предназначением данных моделей и методов исследований представляется: определение благоприятных условий и оптимальных траекторий развития миграционной ситуации; определение соответствующего вектора целей административной политики в сфере миграции; обоснование приемлемой иерархии ценностей для иммигрантов и принимающего населения; прогноз необходимости и возможности коррекции интересов и потребностей иммигрантов с учетом тенденций и противоречий, выявленных с помощью дескриптивных моделей.

Представляется, что при включении нормативных моделей в методологию исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции в качестве матрицы целесообразно использовать так называемую пирамиду ценностей нации, иллюстрирующую иерархию потребностей в обществе. В нее должны быть экстраполированы ожидаемые потребности российского общества с учетом принимаемых масс иммигрантов.

Как верно отмечает П.Г. Белов, «еще более конструктивными для исследования национальной безопасности могут оказаться ситуационные модели и методы. Решаемые ими задачи должны состоять, прежде всего, в уточнении объективных условий возникновения и парирования конкретных угроз и вызовов в этногеоэкосистеме (в нашем случае в миграционной сфере). Более того эти модели и методы могут также использоваться для априорной оценки всех существенных количественных характеристик национальной безопасности (включая демографическую и миграционную сферу), а значит – и векторов ее требуемого и прогнозируемого состояния»[98].

Используя ситуационное моделирование при изучении миграционной системы целесообразно руководствоваться следующими правилами построения «дерева событий» в рамках графоаналитической модели чрезвычайной ситуации в сфере миграции. Во-первых, дать четкое определение всем моделируемым категориям. Во-вторых, декомпозировать сложные события в сфере миграции, выявлять совместные предпосылки обострения миграционной ситуации и разделять их, устанавливать периоды и возможные места (территории) проявления соответствующих факторов, соотносить их с миграционной ситуацией за пределами государства въезда. В-третьих, в основе построения «дерева происшествий» должна использоваться дедукция, от чрезвычайной ситуации к тем предпосылкам и логическим условиям в миграционной сфере, которые в совокупности могут привести к его возникновению (протестным и террористическим акциям, плебисциту и т.д.). В-четвертых, «дерево исходов» должно быть выстроено методом индукции от чрезвычайного события (например, массового исхода беженцев) к принципиально возможным или реально ожидаемым деструктивным последствиям этого события для людских, материальных и природных ресурсов принимающего государства.

[98] Белов П.Г. Указ. соч. С. 131–164.

Таким образом, существует широкое многообразие методологических подходов к разработке проблем государственного администрирования в сфере миграции. Самостоятельное использование каждого из них вполне допустимо, а в ряде случаев является обязательным. Однако для комплексного восприятия всех проблем миграционной системы, оценки ее эффективности, определения перспектив трансформации с учетом реальных и прогнозируемых рисков для государства, титульного населения страны, необходим единый универсальный методологический научный подход.

В качестве основного элемента методологической базы исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции, предполагающего системность и комплексность соответствующей разработки, представляется целесообразным использовать методологию познания проблем национальной безопасности. При этом методику данного подхода условно следует разделять на три уровня (этапа):

эмпирический (предварительный) – проведение прикладных социально-демографических исследований состояния общественных отношений в сфере миграции с целью сбора первичного материала об устойчивости среды функционирования миграционной системы;

сценарный (основной) – подготовка на основе анализа эмпирических материалов сценарных прогнозов миграционной ситуации, определение рисков миграционной деятельности, построение ее перспективных моделей, направленных на повышение эффективности администрирования в сфере миграции;

практический (завершающий) – разработка на основе подготовленных сценариев развития миграционной ситуации документов государственного стратегического планирования в сфере миграции и иных инструментов реализации миграционной политики государства.

Предлагаемый методологический подход имеет не только гносеологическое значение для исследователей миграционной сферы, но и представляет собой алгоритм действий по определению направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности государства с учетом миграционных факторов.

1.3. Концептуальные подходы к формированию перспективной модели государственного администрирования в сфере миграции

Как показали результаты исследования феномена миграции населения с позиции предмета теории государственного управления, в качестве соответствующих объектов администрирования в рассматриваемой сфере следует выделять миграцию к новому месту жительства, а также различные миграционные процессы, требующие проведения разрешительной политики и особого контроля со стороны государства. При этом стало очевидно, что в рамках правового обеспечения данной деятельности дефиниция «государственное администрирование в сфере миграции» не может быть определена как «преобладание в управлении формальных, чисто административных, приказных форм и методов»[99].

Такой подход недопустим, поскольку в современных условиях государственного управления латинское слово administratio – «администрация» – являвшееся, по мнению С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой, синонимом слов «управление», «руководство»[100], давно приобрело иной содержательный смысл. Поэтому с теоретической точки зрения целесообразно придерживаться позиции основателя теории администрирования А. Файоля: «администрировать – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, руководить, контролировать»[101].

В свою очередь в ходе исследования был сделан вывод о том, что прямое управленческое воздействие на миграцию в процессе правоприменительной деятельности уполномоченных органов невозможно. По большинству направлений реализации миграционной политики государственное администрирование осуществляется в форме регулирования, ориентированного на обеспечение миграционных процессов (исключения составляют принудительные перемещения и административные запреты на въезд (выезд) в государство, посещение его отдельных территорий), а также посредством исполнения политических установок ненормативного характера в данной сфере. При этом государственное администрирование может быть рассмотрено как

---

[99] Определение «администрирование», сформулированное Б.А. Райзбергом, Л.Ш. Лозовским, Е.Б. Стародубцевой. (Современный экономический словарь. М., 1999. С. 16.).

[100] См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 17; Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 22.

[101] Файоль А. Основные черты промышленной администрации – предвидение, организация, распорядительство, координирование, контроль. М., 1923.

технологический процесс выработки и реализации миграционной политики, нормативно-правового регулирования, административного производства в рассматриваемой сфере[102].

Характерно, что процессы нормативно-правового регулирования и административного производства, включающие принятие актов управления, процедуры предоставления государственных услуг, осуществления государственного контроля (надзора) в сфере миграции не вызывают существенных вопросов с позиции теории административного права, поскольку типичны для всех сфер государственного управления и предельно ясны полномочным исполнителям соответствующих административных регламентов. Однако механизмы выработки и реализации миграционной политики, определение общей методологии государственного стратегического управления в этой сфере, как определяющей функции государственной власти, которые сводятся к формулированию доктринальных целей миграционной политики России, продолжают находиться в центре научных дискуссий.

При этом, как справедливо отмечают отдельные исследователи, «политико-правовые механизмы, с помощью которых данные цели должны доводиться через сферу государственного администрирования в сферу общественной жизни, остаются за рамками обсуждений»[103].

Представляется, что на первоначальном этапе для описания перспективной отечественной модели государственного администрирования в сфере миграции, включающей политико-правовые и организационные механизмы реализации миграционной политики Российской Федерации, необходимо обратиться к современным концепциям государственного управления, сформированным на рубеже XX–XXI вв., начиная с 90-х годов.

Именно в этот период времени в ряде государств активно проводились административные реформы, направленные на повышение качества управления с учетом интересов населения, процессов информатизации и глобализации, снижение зависимости бюджета от адми-

[102] Стороной административного производства являются физическое, юридическое лицо, организация без права юридического лица, в отношении которых орган администрирования подтверждает, устанавливает права и обязанности, удостоверяет данные, ведет регистрацию и осуществляет ведомственный надзор.

[103] Публичные закупки: проблемы правоприменения: материалы Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014.

нистративных расходов и расходов государственного сектора в целом.

В основу реформ была положена возникшая вначале 80-х годов и стремительно набиравшая популярность концепция так называемого нового государственного менеджмента (**NPM – New Public Management**).

Эта концепция заключается в заимствовании методов корпоративного управления, применяемых в частном секторе экономики: децентрализации принятия решений, снижении иерархичности, повышении гибкости, выстраивании механизмов обратной связи с работниками и клиентами, стимулировании конкуренции в целях повышения эффективности их деятельности[104].

Государственное управление, согласно NPM, должно быть ориентировано не на формальные процедуры и институты, а на потребности управляемой подсистемы, которые постоянно развиваются. Это обусловливает постоянное совершенствование концепции NPM и соответственно корректировку программ административных реформ, что наблюдается в России с 2003 г.

К идеологическим составляющим NPM относят такие направления, как:

«проведение политики ориентации на потребности получателей государственных услуг и повышение их качества;

разделение сферы управления и сферы оказания государственных услуг;

реорганизация иерархической модели управления путем проведения разукрупнения ведомств, разделения государственного стратегического управления и исполнительных функций гибких (одноцелевых) структур, формирование "плоских" структур и введение договорных методов в отношениях вышестоящих и нижестоящих ведомств;

введение регулярных обследований (мониторингов) результатов управления;

формирование новой управленческой культуры»[105].

---

[104] См.: Haque M. Sh. New Public Management: origins, dimensions, and critical implications // Public Administration and Public Policy. Vol. 1.

[105] См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрюхина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова [и др.]; под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017.

Необходимо отметить, что практическая реализация концепции NPM обнаружила ряд серьезных издержек прямого заимствования методов корпоративного управления, применяемых в частном секторе экономики. В частности, увеличение разнообразных требований населения к качеству и доступности государственных услуг потребовало концентрации внимания правительств на вопросах социальной эффективности управления.

В связи с этим введены так называемые методы управления эффективностью, которые направлены на повышение производительности и результатов деятельности административных органов. Согласно методам управления эффективностью, перед государственными учреждениями ставятся конкретные, исчисляемые цели и проводится оценка эффективности в рамках поставленных задач. В государствах, где проводились реформы по внедрению механизмов управления эффективностью, было утверждено составление ежегодных планов, регламентирующих цели и количественные целевые показатели на будущий отчетный период для каждой государственной программы и для каждой государственной организации[106].

Оценка эффективности государственного администрирования зачастую является самостоятельной деятельностью, проводимой ведомствами или любой иной бюджетной организацией, результаты которой проверяются парламентом. Для обеспечения достоверности результатов оценки привлекается третья сторона, которая от имени парламента обязана проверить следующее:

«четкую формулировку целей каждой государственной программы;

выбранные показатели эффективности, способные правильно оценить результаты каждой государственной программы;

принятие административных процедур, способствующих наиболее эффективному достижению целей каждой программы;

приемлемый уровень целевых значений производственных показателей;

фактические результаты оценены точно и объективно»[107].

---

[106] См.: Hellmut Wollmann. Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview; Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective, Special Issue of Revista Internacional de Estudios Politicos, 2001. P. 10.

[107] Ломинадзе А.А. Становление и развитие аудита эффективности и его правовое регулирование в зарубежных странах // Финансовое право. 2015. № 12. С. 40–45.

В Российской Федерации контроль за подготовкой и осуществлением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по реализации государственных программ возлагается на межведомственные комиссии и соответствующих координаторов в лице головного федерального ведомства. Например, анализ результатов работы по переселению соотечественников возложен на Межведомственную комиссию по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом[108], а также на МВД России (ФМС России).

К сожалению, данная работа стала осуществляться на основе критериев оценки эффективности реализации указанной Государственной программы, выделенных лишь спустя 7 лет после ее подписания[109].

В настоящий период времени наблюдается переход от идей нового государственного менеджмента к сетевому подходу (концепция **Governance**), понимаемому как равноправное сотрудничество государственных и негосударственных структур; при этом и новый государственный менеджмент, и сетевая теория отражают тенденцию к расширению круга субъектов управления[110]. «В основе сетевого управления лежит систематическое обновление данных и обмен информацией, которая может быть полезной и/или необходимой для функционирования государства и предоставления государственных услуг гражданам»[111].

Governance предполагает решение проблем координации управленческих процессов, происходящих не только внутри органов госу-

---

[108] См.: Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента Рос. Федерации от 1 авг. 2006 г. № 814: ред. от 7 дек. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации 2006. № 32, ст. 3533; СПС КонсультантПлюс.

[109] См.: Об утверждении критериев оценки эффективности реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 24 окт. 2013 г. № 1947-р: ред. от 15 июня 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. 43, ст. 5617.

[110] См.: Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. М., 2012. С. 44–52.

[111] Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 16–22.

дарственной власти, но и между ними, а также при взаимодействии с внешней средой. При этом источником и движущей силой процесса управления в рамках данного подхода выступает самоорганизация. Государство выступает в качестве равноправного участника процесса управления наряду с негосударственными структурами. Как следствие, со стороны государственных органов существенным образом снижается контроль над всем процессом управления.

Вместе с тем, как отмечают Дж. Пьер и Г. Питере, «растущий интерес к Governance не следует связывать с идеей упадка государства, скорее, он отражает способность государства развить новые стратегии для повышения управляемости»[112].

Применительно к предмету нашего исследования концепция Governance представляет определенный интерес с позиции усиления роли органов местного самоуправления в администрировании в сфере миграции, привлечения к соответствующим вопросам общественных объединений, в том числе организаций по правам переселенцев и т.д. При этом следует согласиться с мнением К. Книлла и Д. Лемкуля «мы исследуем Governance с государственнической точки зрения. Хотя такой подход не является ни конвенциональным, ни модным в современной политической науке, мы считаем его более полезным для анализа новых структур управления»[113].

Наряду с концепцией Governance существует ее модифицированная версия – **Good Governance** (концепция хорошего государственного управления).

Концепция «хорошего государственного управления» не подразумевает, что государство должно быть монополистом власти, оно выступает «менеджером власти», который распределяет задания и ресурсы между негосударственными акторами, координирует и контролирует их работу[114].

Данная концепция базируется на трех составляющих:

«1) ответственность несет не только политическая власть. Управление представляет собой компромисс, основанный на влиянии поли-

[112] Pierre J., Peters G. Governance, politics, and the state. New York, 2000. P. 36.

[113] Knill Ch., Lehmkuhl D. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of governance // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and institutions. 2002. Vol. 15. № 1.

[114] См.: Геншель Ф., Лайбфрид Ш. Государство Шупперта: как наблюдают изменение идеи формы? (реферат) // Современное государство: политико-правовые и экономические исследования. М.: ИНИОН, 2010. С. 221–222.

тических, экономических и социальных факторов, поскольку предлагает новые формы действий, относящиеся к регулированию;

2) различные субъекты требуют приобщения к процессу принятия решений (разделение ответственности между государством, гражданским обществом и рынком);

3) ни один из субъектов не обладает знаниями и средствами, необходимыми для самостоятельного разрешения возникающих проблем (участие, переговоры и координация)»[115].

Обобщая названные концепции Governance и Good Governance, воплотившие в себе основы теории государственного управления, общую теорию систем, синергетику, ситуационный подход, NPM, можно сделать вывод о том, что их применение нуждается в значительной адаптации к особенностям государственного администрирования в сфере миграции.

В частности, введение методов управления эффективностью в соответствии с NPM в миграционной сфере в сочетании с корпоративным управлением по привлечению (распределению переселенцев) трудовых ресурсов отвечает интересам социально-экономического развития регионов. Однако представленные концепции не учитывают вопросов влияния сетевого управления в сфере миграции на состояние общественной безопасности в местах вселения трудовых (вынужденных) мигрантов, а также различных этнокультурных типов переселенцев.

Вместе с тем в условиях развития российской системы государственного управления, соблюдения международных стандартов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, при формировании перспективной модели государственного администрирования в сфере миграции введение методов управления эффективностью в соответствии с общими принципами NPM вполне обоснованно. При этом полагаем целесообразным учитывать соответствующие рекомендации ООН.

Так, ООН разработана методика по оценке Good Governance, которая учитывает ценности различных подходов в системе государственного управления.

«1. Ценности правового подхода:

[115] См.: Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015.

верховенство права – наличие справедливых законов и действенная защита прав человека, особенно для демократических меньшинств;

равенство и недискриминация – равный подход ко всем гражданам.

2. Ценности политического подхода:

участие – участие граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственное, так и через организации гражданского общества;

оперативность – административные процессы в разумное время обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц;

ориентация на консенсус – используются механизмы посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.

3. Ценности менеджеристского подхода:

результативность и эффективность – органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов.

4. Универсальные организационные ценности: прозрачность и подотчетность»[116].

Принимая во внимание концептуальные решения, предлагаемые в Good Governance с учетом оценочных ориентиров ООН, не вызывает сомнения, что перспективная модель государственного администрирования в сфере миграции должна учитывать универсальные организационные ценности: прозрачность и подотчетность. Исключение составляет требование прозрачности по отношению к модели (организационным механизмам) реализации миграционной политики Российской Федерации в условиях режима военного положения.

При этом ценности правового подхода в системе государственного администрирования относительно верховенства права в сфере миграции должны учитывать интересы принимающего сообщества, гарантировав действенную защиту прав национальных меньшинств (народов России) в местах их исторического (традиционного) проживания. Равенство и недискриминация должны сочетаться с приоритетом граж-

[116] URL: http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf (дата обращения: 17.02.2017).

дан Российской Федерации перед иностранными гражданами на занятие вакантных рабочих мест на отечественном рынке труда.

Ценности политического подхода к организации перспективной системы государственного администрирования в современных условиях миграционной ситуации в стране должны проявляться через деятельное участие населения в референдумах по вопросам законодательного обеспечения в сфере миграции, работе общественной палаты Российской Федерации, деятельности саморегулируемых организаций гражданского общества по вопросам миграции. Отдельным направлением совершенствования политического подхода должно стать повышение роли органов местного самоуправления в формировании и реализации государственной миграционной политики.

Следует согласиться с проф. Ю.А. Тихомировым, что самоорганизация, саморегулирование и самоответственность как демократическая формула поведения должны получить надлежащее выражение в механизме местного самоуправления и профессионального самоуправления (ассоциации и союзы по отраслям деятельности). Миграционная сфера, на наш взгляд, не является исключением. «Этим регуляторам надо найти место в общем механизме регулирования и видоизменять соответственно объемы и методы правового регулирования. Безразмерное ограничение таких регуляторов снижает потенциал гражданского общества»[117].

В качестве одной из ценностей политического подхода в системе государственного управления ООН выделяется оперативность, подразумевающая возможность вовлечения и участия всех заинтересованных лиц в административных процессах (процедурах), имеющих так называемое «разумное время» исполнения. Например, в практике администрирования в сфере миграции оперативность проявляется в исполнении уполномоченными органами административных регламентов по предоставлению государственных (публичных) услуг населению.

По мнению зарубежных исследователей, публичные услуги являются одним из механизмов поддержки достижения нерыночных целей государства. «В западной модели государственного администрирования публичная услуга используется в широком смысле этого понятия – как отражение коллективных целей общества на основании

[117] Тихомиров Ю.А. Новые векторы регулирования – «другое» право? // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 5–15.

всеми разделяемых принципов – равенство доступа и общественная солидарность, направленная на достижение общего блага»[118].

При воплощении в жизнь концепции хорошего государственного управления, по мнению экспертов ООН, должны быть использованы механизмы посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.

Применительно к вопросам формирования основ миграционной политики, публичного обсуждения документов стратегического планирования в сфере миграции, достижение консенсуса между властью и обществом вполне ощутимо в современном Российском государстве. Однако использование данного механизма по отношении к ожиданиям (проблемам) конкретного заявителя (мигранта) в получении государственной услуги, результатам рассмотрения административного дела, вряд ли можно воспринимать как реальность.

В настоящее время в государственном управлении мы наблюдаем материализацию идеи технократизации административной деятельности. Вводятся такие формы администрирования, при которых управленческие процессы регламентируются до уровня, обеспечивающего «механическое» принятие решений, исключая возможность индивидуального усмотрения, оценки целесообразности и т.п. Это повсеместно используемые государственными органами административные регламенты предоставления государственных услуг, в том числе в электронной форме, осуществления государственного контроля (надзора).

При всей оптимизации процесса взаимоотношения чиновника и гражданина внедренный процесс вызывает определенные сомнения в его безальтернативном использовании, когда необходимо более глубоко вникнуть в проблемы заявителя (например, при предоставлении статуса беженца, многодетной семьи переселенца). «Как показывает опыт и государственно-правовая традиция, деятельность государства (государственного аппарата, в частности) подвергается оценке со стороны населения, главным образом, с точки зрения нравственности, с позиций справедливого и несправедливого, добра и зла, защиты им общего интереса или необоснованного частного покровительства.

[118] См.: Барциц И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10. С. 40–51; Федотов В.В. Проблемы разграничения государственных услуг и государственных функций в России на современном этапе // Административное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 1157–1163.

Нравственность административного управления по опыту России – залог отнесения всей государственно-правовой и политической системы к категории «справедливой» и «правовой»[119].

Анализируя ценности менеджеристского подхода через призму результативности и эффективности производимых результатов деятельности органов власти, следует согласиться с мнением С.Н. Шевердяева, что «главная задача государственного управления состоит в правильной организации деятельности людей с целью обеспечения безопасного и перспективного развития общества. Основное средство для такой организации едино в любом государстве – это оптимальное в заданных условиях управленческое решение»[120].

Как отмечалось выше, в механизме государственного администрирования в сфере миграции соответствующее управленческое решение имеет большое значение для заявителя, поскольку связано не только с обеспечением права на свободу передвижения и выбор места жительства, но и с обеспечением в отдельных случаях его безопасности. К сожалению, существующие процедуры административных регламентов, реализуемые в рамках Good Governance, не позволяют чиновникам использовать возможность индивидуального административного усмотрения. При этом абсолютно очевидно, что «совершение же действий по усмотрению соответствующего органа или должностного лица является объективной необходимостью, так как нормативно предусмотреть все возможные случаи совершения действий практически невозможно»[121].

Вместе с тем, как справедливо отмечал П.Ф. Пашкевич, «закон и усмотрение при его применении – две стороны правового регулирования общественной жизни, нуждающиеся в определенном сочетании, при котором должна сохраняться ведущая роль закона в качестве основы законности и усмотрения»[122].

Представляется, что минимизации роли института административного усмотрения в современной модели государственного адми-

---

[119] См.: Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / И.С. Власов, В.И. Лафитский, О.А. Макаренко и др.; под ред. В.И. Лафитского. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. Т. 1: Правовые системы Восточной Европы. С. 528.

[120] Шевердяев С.Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 5–11.

[121] Старых Ю.В. Усмотрение в налоговом правоприменении / под ред. М.В. Карасевой. М.: Юриспруденция, 2007.

[122] См.: Пашкевич П.Ф. Закон и судейское усмотрение // Советское государство и право. 1982. № 1. С. 55.

нистрирования, внедряемой и развиваемой в российской системе государственного управления (в том числе в сфере миграции), осуществляется в целях устранения условий для совершения, так называемого «административного произвола».

По мнению проф. Ю.Н. Старилова, «когда в системе управления допустимо административное усмотрение (или управление служащих по усмотрению), при решении той или иной управленческой задачи или дела, "в рамках произвольного администрирования" всегда наблюдается ярко выраженный аспект "создания" для постороннего лица (например, гражданина) дополнительных преград или барьеров в решении его вопросов»[123].

Нельзя не согласиться с точкой зрения Ю.Н. Старилова по рассматриваемому вопросу. Однако не вызывает сомнения и тот факт, что «коррупция является неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства»[124].

Учитывая особенности государственного администрирования в сфере миграции, сочетающие в себе вопросы реализации экономической стратегии государства, обеспечения национальной безопасности, пространственного развития, а также необходимость в ряде случаев индивидуализации принимаемых решений в отношении мигрантов, **перспективный менеджеристский подход к управлению миграционными процессами должен совмещать в себе как элементы технократизации, так и административного усмотрения.**

Сочетание двух диаметрально противоположных форм государственного администрирования создаст синергетический эффект Good Governance в сфере миграции. С одной стороны, наращивание эффектов технократизации даст возможность повысить результативность, а с другой – административное усмотрение позволит индивидуализировать отношение власти к каждому объекту управления (мигранту), повысив тем самым точечную эффективность производимых результатов ее деятельности.

---

[123] Административный произвол – деятельность органов публичного управления и должностных лиц, совершаемая с определенным умыслом, с целью нарушения правовых предписаний, норм права, законов. (Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 31).

[124] Национальный план противодействия коррупции: утв. Президентом Рос. Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568.

Ключевыми для перспективной отечественной модели государственного администрирования в сфере миграции, должны стать следующие механизмы:

1) ориентация деятельности всех субъектов администрирования на измеримый, прозрачный и понятный для мигрантов и принимающего сообщества результат работы по достижению целей миграционной политики;

2) совместное участие государственных и муниципальных органов власти, а также институтов социального (государственно-частного) партнерства и гражданского общества в реализации государственной миграционной политики. Развитие сетевых форм администрирования в сфере трудовой миграции (частных агентств занятости), реализации внутренней переселенческой политики, а также иммиграции;

3) повсеместное внедрение новых форм и методов контроля за участниками административно-правовых отношений в сфере миграции. Главным критерием оценки эффективности органов власти, предоставляющих услуги мигрантам, а также юридическим лицам в миграционной сфере, должно стать общественное мнение, включающее мнение самих граждан – участников миграционных процессов (мигрантов и принимающего сообщества). Общественное мнение должно выступать не только критерием оценки деятельности органов власти, но и важным фактором, влияющим на принятие политических (в области миграционной политики), а также административных (превентивных) решений в отношении мигрантов. Принимающее сообщество поселений (муниципальных образований) – основной субъект оценки качества и эффективности реализации государственной миграционной политики;

4) взаимная ответственность всех субъектов реализации миграционной политики государства, в основе которой должны находиться бюджетные отношения.

Внедрение обозначенных механизмов в отечественную миграционную систему непосредственно связано с принципиальным выбором модели миграционной политики и в первую очередь иммиграционной.

По мнению С.А. Трыкановой, на примере европейских государств можно выделить четыре модели иммиграционной политики.

Во-первых, это **имперская модель,** предполагающая, что «все члены нации являются объектами единой власти или единого прави-

теля». Данная модель архаична и соответственно ни одно из современных европейских государств ее не использует. При этом исторически данная модель свойственна Российской империи. Во-вторых, это **этническая модель**, которая «национальную принадлежность основывает на общности исторических корней или общности судьбы, проявляющейся в едином языке, культуре и в принадлежности к единой этнической общности». Данный тип исключает возможность приема иммигрантов, обладающих самобытной культурой и иными родовыми корнями, не относящихся к числу «полноправных членов нации».

Если этническая модель рассматривает получение гражданства в качестве результата иммиграционного процесса, то **республиканская модель**, определяя статус переселенца преимущественно принадлежностью к политическому сообществу, предполагает получение гражданства в качестве предпосылки, способствующей интеграции в принимающее сообщество. Ярким примером является Франция, закон о гражданстве которой дарует его каждому, кто родился на французской земле. И, наконец, **мультикультурная модель**, основанная на идее о том, что культурные различия внутри обществ – допустимое явление. В качестве иммигрантов принимаются все законопослушные граждане, которые воспринимаются в качестве полноправных пользователей системы образования, участников рынка труда и жилья, а также демократического процесса принятия решений. «Для этой модели приоритетной задачей является достижение равенства перед законом, и здесь практически все средства хороши»[125].

Совершенно очевидно, что последние две модели, реализуемые в странах Европейского Союза, в последние годы показали свою несостоятельность. Особенно это проявляется в сфере безопасности, развитии угроз экстремистского и террористического характера.

Учитывая европейский опыт, а также исторически сформировавшиеся в российском обществе взгляды на проблемы иммиграции, **для Российской Федерации наиболее приемлема так называемая этническая модель иммиграционной политики.** Она в определенной

[125] См.: Трыканова С.А. Вопросы организационно-правового регулирования управления миграционной политикой в кризисных ситуациях (опыт ЕС) // Миграционное право. 2011. № 3. С. 5–6.

мере уже реализуется посредством признания иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка[126].

Вместе с тем, несмотря на введение в действие в 2014 г. данной правовой нормы, несколько странной выглядит сама концепция признания носителей русского языка в качестве потенциальных иммигрантов в Российскую Федерацию.

В Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» не идет речи об этнической принадлежности носителей русского языка. «Носителями русского языка могут быть признаны лица, повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах. При условии, что данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы РФ»[127].

Как следует из указанной нормы, русский язык рассматривается в качестве универсального средства коммуникации. При этом законодатель не принимает во внимание знание иностранными гражданами языков народов, проживающих на территории Российской Федерации, проживавших (относившихся) в Российской империи или СССР, в пределах государственной границы Российской Федерации. А ведь именно знание и повседневное использование языков национальностей (народов), населяющих Российскую Федерацию, является непосредственным источником многонациональной культуры нашего государства.

Вместе с тем на сегодняшний день в целях улучшения обеспечения российской экономики высококвалифицированными специалистами предполагается стимулирование миграции лиц, имеющих особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, высокую квалификацию, в том числе молодежи. Предполагается содействовать миграции в Российскую Федерацию с целью получения образования, реализовывать программы целевого привле-

---

[126] Решение комиссии о признании лица носителем русского языка выдается данному иностранному гражданину или лицу без гражданства для подачи заявления о выдаче вида на жительство или заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

[127] О гражданстве Российской Федерации: Федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ: ред. от 1 мая 2016 г., ст. 33. 1. Признание иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка // Собр. законодательства Рос. Федерации 2002. № 22. ст. 2031; СПС КонсультантПлюс.

чения иностранных граждан, в том числе предпринимателей, инвесторов, высококвалифицированных специалистов, а также выпускников российских профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования на основе предоставления вида на жительство[128].

Такой подход вполне оправдан в условиях дефицита рабочей силы из числа высококвалифицированных специалистов, неизбежно стареющего населения Российской Федерации и демографического спада в стране. Однако причем здесь стратегические задачи и цели миграционной политики, когда на лицо явные просчеты в системе высшего и профессионального образования, стимулирования рождаемости, наконец, общей идеологии формирования семьи и развития российского общества.

В связи с этим **принципиальным моментом как во внешней (иммиграционной), так и во внутренней переселенческой политике Российской Федерации, на наш взгляд, должен стать приоритет содействия (социальной поддержки) миграции семей.**

Речь не идет о развитии (последовательной имплементации в отечественное миграционное законодательство) европейского (международно-правового) института (программ) воссоединения семей трудящихся-мигрантов, позволяющего соблюсти их права на уважение семейной жизни, а также стимулировать интересы иностранных граждан в переселении своих семей в Российскую Федерацию. Он уже получил свое, хотя фрагментарное, но законодательное отражение[129].

К тому же следует согласиться с мнением С.В. Симоновой, что «официальное провозглашение такого направления миграционной политики Российской Федерации, как содействие переселению иностранных граждан в целях воссоединения семьи, поставило перед отечественным исследователем огромное количество проблем, которые потребуют немедленного разрешения в случае внедрения этого

---

[128] См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция): утв. Правительством Рос. Федерации 14 мая 2015 г.

[129] Начиная с 2011 г. в качестве принимающей стороны в отношении членов своей семьи могут выступать иностранный гражданин или лицо без гражданства, относящиеся к высококвалифицированным специалистам и имеющие в собственности жилое помещение на территории Российской Федерации. (См.: О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ ред. от 28 нояб. 2015, п. 7 ч. 1 ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285; СПС КонсультантПлюс.

нового для отечественной правовой системы института. К их числу относятся и теоретические проблемы, связанные с категорией воссоединения семьи, и проблемы определения ряда терминов, и проблемы переосмысления международного, зарубежного опыта, а также принятых Россией обязательств, и проблемы анализа современного состояния и возможных путей реформирования миграционного законодательства»[130].

Приоритет содействия иммиграции семей в рамках перспективной модели отечественной иммиграционной политики не должен сочетаться со строгой дифференциацией целей прибытия иностранных граждан в Российскую Федерацию. При проведении компенсационной иммиграционной политики не следует доводить до абсурда нарушения миграционного режима, обусловленные изменением цели прибытия трудящегося-иностранца в Российскую Федерацию, обвиняя нарушителя в незаконной миграции. В страну целенаправленно для иммиграции следует приглашать традиционные молодые семьи по этнической принадлежности либо высококвалифицированных специалистов, гарантировав последним права, предусмотренные семейным законодательством Российской Федерации.

В свою очередь **внутренние переселенцы независимо от их организованных либо неорганизованных форм миграции к новому месту жительства должны быть в полном объеме обеспечены социальными гарантиями наравне с резидентами принимающих регионов, предоставляемыми в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.**

Принципиально важным вопросом для семей внутренних переселенцев является преодоление дискриминации, основанной на процедуре регистрации по месту жительства в конкретном субъекте Российской Федерации[131].

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или

[130] Симонова С.В. Воссоединение семей как вектор современной миграционной политики: проблемы внедрения и перспективы совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 53–61.

[131] Регистрационный учет граждан по месту жительства и по месту пребывания в Российской Федерации, именуемый регистрационным учетом, устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами Российской Федерации.

В настоящее время проблема заключается в том, что регистрационный учет включает в себя два вида учета – по месту жительства и месту пребывания. При этом у федерального законодателя не существует единообразного нормативного подхода к данным правовым категориям.

Так, место жительства физического лица – адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома, квартиры), по которому физическое лицо зарегистрировано по месту жительства в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. При отсутствии у физического лица места жительства на территории Российской Федерации для целей Налогового кодекса РФ место жительства может определяться по просьбе этого физического лица по месту его пребывания[132].

В соответствии со ст. 20 Гражданского кодекса РФ «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает»[133]. При этом нет однозначного ответа и на вопрос о критериях для определения факта преимущественного проживания.

Между тем, как справедливо отмечал Уполномоченный по правам человека в РФ В. Лукин, «отсутствие единой интерпретации указанных понятий чревато прямым нарушением прав граждан». Для всех также очевидно, что «еще одна застарелая проблема – это практикуемая многими органами власти жесткая увязка реализации конституционных прав в таких сферах, как здравоохранение, социальное обеспечение, образование и другие, с наличием регистрации по месту жительства или пребывания. Вполне понятно, что в процессе осуществления мер социальной поддержки органы власти субъекта Российской Федерации могут предложить гражданину подтвердить факт его проживания на своей территории. Они, однако, не вправе требо-

[132] См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: ред. от 28 дек. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; СПС КонсультантПлюс.

[133] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ: ред. от 7 фев. 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; СПС КонсультантПлюс.

вать, чтобы этот факт подтверждался исключительно регистрацией»[134].

Поскольку нормы административных регламентов субъектов Российской Федерации по предоставлению дополнительных мер социальной поддержки населения основываются на нормах административного законодательства Российской Федерации (в частности миграционного законодательства), действия органов социальной защиты населения довольно часто приводят к судебным разбирательствам[135].

Разрешить подобные ситуации возможно посредством наделения чиновников местного уровня правами индивидуального административного усмотрения в отношении переселенцев – потребителей социальных услуг. При этом на уровне субъектов Российской Федерации необходимо преодолеть стереотипы «приоритета в правах» коренных (местных) жителей, имеющих в собственности жилые помещения над другими гражданами Российской Федерации, прибывшими на новое место жительства. Исключение должны составлять лишь коренные малочисленные народы Российской Федерации.

В данном случае, как указывалось выше, должен быть реализован один из принципиальных механизмов предлагаемой модели государственного администрирования в сфере миграции – разграничение полномочий, а также ответственности за реализацию миграционной политики между всеми полномочными субъектами на основе субсидиарности.

Речь идет в том числе и о создании необходимых и гарантируемых условий для индивидуальных переселенцев, равноправной социальной (финансовой обеспеченности) поддержке семей, совершающих миграцию к новому месту жительства в пределах территории Российской Федерации, независимо от их гражданской принадлежности.

Представляется, что переселенцам вместо архаичного адресного листка убытия необходимо выдавать социальный сертификат переселенца, выполняющий не только роль инструмента статистического учета миграций, но и являющийся сертификатом на предоставление

---

[134] См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Российская газета. 2009. № 68.

[135] См.: Об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 01.04.2013, которым частично удовлетворено заявление об оспаривании отдельных положений постановлений Правительства г. Москвы от 03.07.2012 № 301-ПП и от 24.01.2006 № 37-ПП»: определение Верховного Суда Рос. Федерации от 14 августа 2013 г. № 5-АПГ13-24.

дополнительных социальных гарантий (региональных, муниципальных) семьям новоселов.

В свою очередь основной задачей местных властей в рассматриваемой сфере должно стать недопущение социальной дискриминации переселенцев, а для участников переселенческих программ – возвратной миграции.

Именно эта роль органов местного самоуправления представляется наиболее важной в реализации миграционной политики Российской Федерации, когда обеспечение миграционного режима на территории муниципальных образований остается прерогативой федеральных властей, а вопросы социальной адаптации (обеспечения), трудовой занятости мигрантов всецело должны быть переданы на муниципальный уровень через механизм субвенций.

Характерно, что режим децентрализации управления в Российской Федерации активно обсуждается с начала административной реформы. В частности, один из исследователей этого периода утверждал, что «сложившееся негативное отношение к децентрализации как к "наследству" периода формирования Российской Федерации в качестве самостоятельного федеративного государства в самое скорое время должно быть преодолено. Важно понять, что неуправляемость возникла в нашей стране не из-за того, что децентрализация – явление, неприемлемое для России, а из-за отсутствия в рассматриваемый период (кстати, как и сейчас) целого ряда необходимых институтов и механизмов (таких как контроль, отчетность, взаимодействие, законность и др.)»[136].

Спустя десятилетие проблемы переноса груза ответственности за реализацию исполнительной власти на органы местного самоуправления так и не получили своего должного отражения у законодателя и, как следствие, не развились на практике. При этом нередко у государственных органов регионального уровня «возникает соблазн подчинить себе систему органов местного самоуправления: например, «лоббировать» избрание нужного главы местного самоуправления, используя для этого административный ресурс»[137].

---

[136] Махина С.Н. Концепция децентрализации государственного администрирования: некоторые вопросы содержания и значения // Административное право и процесс. 2006. № 1.

[137] См.: Зотов В.В., Анциферова И.В. Кадровый резерв глав муниципальных районов как основа устойчивости и преемственности системы муниципального управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4. С. 3–5.

Вместе с тем следует согласиться с выводами С.Н. Махиной о том, что ни одно из современных государств не стремится к усилению централизации упорядочивающего воздействия в рамках управленческих моделей наиболее успешных с точки зрения собственного функционирования и управляемости государств. «Цель прямо противоположна – усиление начал демократической децентрализации, придание ей упорядоченного, нормативного характера на основе качественных механизмов взаимодействия управляющих субъектов, их ответственности за осуществляемое управление и, что особенно важно, собственной заинтересованности в расширении децентрализованного управления и центральным, и иными уровнями управленцев»[138].

Таким образом, децентрализация государственного администрирования по отдельным направлениям реализации миграционной политики вполне приемлема и будет способствовать развитию демократических начал в российском обществе. Исключение составляют вопросы миграции, относящиеся к обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. В частности, это обеспечение административно-правовых режимов внешней вынужденной миграции, въезда в Российскую Федерацию, транзитного проезда, пребывания (проживания) иностранных граждан, выезда за пределы ее территории, а также въезда (посещения) особых территорий.

Безусловно, вопросы гражданства как конечная цель иммиграции должны оставаться в ведении Российской Федерации, с той лишь поправкой, что гражданство Российской Федерации может быть приобретено только в соответствии с «правом крови». Как исключение прием в гражданство Российской Федерации может быть осуществлен Президентом РФ в отношении иных этносов, не относящихся к коренным народам, населяющим российскую территорию в пределах действующей государственной границы РФ.

Следует отметить, что перспективная модель государственного администрирования в сфере миграции должна учитывать экстерриториальные механизмы управления внешними миграционными процессами.

В современной миграционной системе России существует несколько соответствующих механизмов, обличенных международно-

[138] См.: Махина С.Н. Указ. соч.

правовыми договорами (СНГ[139], ЕАЭС[140], Союзное государство, ОДКБ). Наиболее значимы из них – миграционная система Союзного государства и ОДКБ.

Основные направления миграционной политики на территории государств – участников Договора о создании Союзного государства были утверждены в 2005 г.[141]

Несмотря на общую социально-экономическую направленность данного документа, обусловленную развитием интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации, он закрепил такой принцип регулирования миграционных процессов на территории Союзного государства, как согласование национальных интересов Беларуси и России и обеспечение безопасности обоих государств.

Не вызывает сомнения, что данный принцип должен не только соблюдаться, но и развиваться в условиях современных вызовов и угроз для наших государств в миграционной сфере.

В свою очередь миграционные отношения между государствами – членами ОДКБ с учетом сложившейся на сегодняшний день модели определяются системой, включающей политические решения, нормативно-правовую базу и административные структуры, которые в совокупности обеспечивают управление миграционными процессами как на межгосударственном, так и на национальном уровнях.

Именно эти три компонента являются ключевыми при рассмотрении многообразных миграционных проблем, ситуаций и подходов, когда необходимо принимать во внимание интересы государств-членов, а также нормативно-правовые рамки, в которых функционируют административные структуры, осуществляющие непосредственное управление миграционными процессами[142].

Помимо гармонизации миграционного законодательства, создания положительного имиджа трудового мигранта на территории гос-

---

[139] См.: О предложениях по согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств: решение Совета глав государств СНГ: принято в г. Душанбе 5 окт. 2007.

[140] См.: Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств: заключено в г. Санкт-Петербурге 19 нояб. 2010 г.

[141] См.: Об Основных направлениях миграционной политики на территории государств – участников Договора о создании Союзного государства: постановление Совета Министров Союзного государства № 23: принято 29 окт. 2005 г.

[142] См.: О проекте Рекомендаций по созданию положительного имиджа трудовых мигрантов в государствах – членах ОДКБ: Постановление № 8-11 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности: принято в г. Санкт-Петербурге 26 нояб. 2015 г.

ударств – членов ОДКБ, приоритетной задачей на долгосрочную перспективу представляется не допустить образования в наших государствах анклавов натурализованных иммигрантов. И это касается не только ныне трудящихся иностранцев, но и потенциальных иммигрантов из числа беженцев. Причем вторая категория иностранцев, прибывающих из районов социальных конфликтов с участием террористических организаций, должна стать предметом повышенного внимания парламентариев в настоящее время.

Доподлинно известно, что с потоками беженцев в страны въезда устремляются эмиссары, активные участники (боевики) и просто пособники преступных организаций для ведения подрывной работы в очередном государстве-жертве. Цель таких планируемых миграций вполне очевидна. Во-первых, это юридическое закрепление правового статуса своих сторонников под эгидой беженцев и в перспективе получение ими гражданства. Во-вторых, формирование в новой социальной среде платформы для новоиспеченных «революций» или как минимум вербовка наемников для ведения войн в странах исхода. Благоприятной средой для них пока является Европа. Государства ОДКБ также находятся в зоне риска.

На этом фоне нежелательных миграций отдельной проблемой выступает участие русскоязычных граждан в военных и иных вооруженных конфликтах на стороне террористических организаций. При этом особую озабоченность вызывает заинтересованность отдельных слоев нашей молодежи в радикальной исламизации и принятии участия в подобных конфликтах.

В связи с этим представляется необходимым инициировать рассмотрение вопроса о законодательном ограничении внешних нежелательных миграций как отдельных категорий иностранных граждан, так и граждан ОДКБ[143].

В качестве новеллы административного законодательства представляется возможным введение правовых механизмов превентивного контроля в отношении граждан государств ОДКБ, нарушивших

[143] Речь идет о законодательном уточнении двух правовых институтов национальных законодательств:

запрета въезда определенным категориям иностранных граждан, причастных к террористической деятельности;

ограничения (запрета) выезда гражданам государств ОДКБ в страны с повышенным уровнем террористической опасности и на отдельные территории без признанного международным сообществом правового статуса, где ведутся военные действия.

режимные ограничения на выезд за пределы территории стран своей гражданской принадлежности.

При этом, не умаляя роли и значения международного гуманитарного права, необходимо вести речь о законодательном ограничении на прием лиц, ходатайствующих о признании беженцами, прибывающих в экстренном массовом порядке на территорию государств – членов ОДКБ. Целесообразно введение квот на предоставление убежища лицам, прибывающим в экстренном массовом порядке и не относящимся при этом к титульным народам, проживающим на их территории[144].

Таким образом, в основу перспективной отечественной модели государственного администрирования в сфере миграции должны быть заложены два основных направления реализации миграционной политики Российской Федерации. Во-первых, это использование миграционных ресурсов (трудового и интеллектуального потенциала мигрантов) для социально-экономического развития регионов Российской Федерации, частичного восполнения демографических «провалов» в отдельных регионах страны за счет организованных переселений (в том числе иммиграции) семей. Во-вторых, противодействие нежелательным формам миграции (миграционным процессам) в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности в местах вселения новоселов (вынужденных мигрантов, иммигрантов, переселенцев).

Реализация предлагаемой модели в современных условиях глобализации международных (межгосударственных) отношений невозможна без использования экстерриториальных механизмов сдерживания внешних нежелательных миграционных процессов, основанных на взаимном сотрудничестве государств – членов ОДКБ в рассматриваемой сфере, одновременно являющихся основными донорами трудовой рабочей силы для Российской Федерации.

---

[144] Цель предлагаемых законодательных новаций направлена на создание единых правовых подходов к проблемам противодействия экстремизму в государствах – членах ОДКБ, обеспечению национальной безопасности, что позволит на системной основе в рамках совместной правоохранительной деятельности существенно снизить уровень угроз, исходящих от международных террористических организаций. При этом на законодательном уровне будет реализована общегосударственная превентивная функция по отношению к потенциальным наемникам (жертвам) в лице представителей молодежи наших государств, склонных к вербовке со стороны эмиссаров террористических организаций.

1.4. Принципиальные основы стратегического планирования в сфере миграции

Одним из направлений совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации является повышение эффективности стратегического планирования, направленного на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

На протяжении последних 20 лет в определенной мере реализации данных задач способствовали нормы Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»[145], который носил рамочный характер и при этом не учитывал вопросов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности. Однако с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), был ознаменован новый этап в развитии системы научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на основе сценарных подходов к государственному планированию[146].

Необходимо отметить, что принципиальное отличие стратегического планирования от долгосрочного заключается в методологии планирования. Так, долгосрочное планирование основывается на перспективах развития текущей ситуации, а при формировании стратегии действует обратный принцип, когда точкой отсчета определяются будущие временные периоды (долгосрочные и среднесрочные). Соответствующие планы разрабатываются на ситуационной основе, применительно к гипотезам будущего.

Сценарное планирование выступает в качестве основного метода стратегического планирования. Его суть заключается в исследовании основных движущих сил во внешней среде управления, выявлении в

---

[145] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30, ст. 2871.

[146] См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ: ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378.

ней предопределенных элементов и ключевых неопределенностей, например, перспектив влияния различных факторов на изменение вектора миграционных потоков и, как следствие, их воздействие на социально-экономическое развитие и национальную безопасность Российской Федерации. После чего формируется ряд сценариев (внутренне непротиворечивых представлений о том, каким может оказаться будущее), в каждом из которых обязательно присутствуют все предопределенные элементы, но при этом ключевые неопределенности принимают различный исход.

Так, разработка сценариев на основе прогнозов развития миграционной ситуации и есть моделирование состояния будущего объекта управления в настоящем. При этом моделирование в сфере миграции может осуществляться как с учетом объективных факторов, влияющих на миграционную подвижность населения, так и искусственно создаваемых условий для будущих переселенцев в местах вселения или исхода.

Определившись с возможными сценариями будущего, разработчикам необходимо выбрать ту стратегию реализации государственной миграционной политики, которая наиболее эффективна во всех сценариях. При этом совершенно очевидно, что на первоначальном этапе стратегического планирования в сфере миграции должны быть определены соответствующие направления, цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности с учетом миграционных факторов. В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ данный процесс называется целеполаганием.

Примечательно, что юридический термин «целеполагание», ранее использовавшийся лишь в отдельных документах Минобрнауки России в далеком от юриспруденции значении, не только получил нормативно-правовое закрепление на уровне федерального закона, но и приобрел прагматическое созначение. Как отмечает К.Г. Салтыков, придание законодателем этому термину некоторого «рамочного» созначения наделило процесс целеполагания свойствами глобальности и государственной важности[147].

Не отрицая важности данного процесса для стратегического планирования, следует обратить внимание на то, что законодатель намеренно поставил юридический термин «целеполагание» на первое ме-

[147] См.: Салтыков К.Г. Прагматические свойства юридических терминов // Современное право. 2015. № 8.

сто в определении стратегического планирования «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию…». Тем самым им была определена не только его важность, а скорее превосходство и первоочередность перед другими процессами стратегического планирования.

В связи с этим не вызывает сомнения идея депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ Н.А. Кузмина о расширенном толковании термина «целеполагание» через механизм «распознавания стратегических проблем (проблемных ситуаций)». Хотя под соответствующим процессом исходя из содержания законопроекта им предлагается выявлять имеющие системный характер ограничения, дисбалансы, иные негативные либо неблагоприятные аспекты («узкие места») и (или) диспропорции в социально-экономическом развитии и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации применительно к современной ситуации[148], а не в рамках разработки перспективных сценариев развития соответствующих угроз.

Тем не менее подобные инициативы по внесению изменений и дополнений в юридическую терминологию, относящуюся к процессу целеполагания, еще раз подчеркивают его «государственную важность» для общей методологии стратегического планирования, разработки соответствующих документов в рамках целеполагания.

В соответствии с п. 3 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания, помимо послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, относятся стратегии национальной безопасности, социально-экономического и научно-технологического развитий. При этом в указанную группу документов входят «основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Характерно, что метод (технологический процесс) целеполагания может быть использован для разработки всех видов указанных документов. Исключение составляют прогнозы, на основе которых в рамках целеполагания определяются направления, цели и приоритеты

[148] См.: О внесении изменений в статьи 1 и 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: проект федерального закона № 1164435-6.

социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а также планы, программы, схемы, которые, по существу, являются вторичными документами стратегического планирования по отношению к рассматриваемой группе.

Таким образом, в системе документов стратегического планирования можно выделить не только определенную последовательность их разработки с учетом общей методологии, но и некие блоки взаимодополняющих документов применительно к конкретной отрасли или сфере государственного управления. Тем более, что Федеральный закон № 172-ФЗ предполагает возможность разработки соответствующих отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации.

Поскольку государственное управление в сфере миграции является обособленным направлением деятельности исполнительной власти, во многом связанным с обеспечением национальной безопасности и социально-экономического развития российских регионов, перед государственной администрацией объективно возникает необходимость совершенствования системы базовых документов стратегического планирования в этой сфере государственного администрирования.

В связи с этим следует признать, что ранее действующие документы долгосрочного планирования в сфере реализации миграционной политики и в первую очередь Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года не отвечали надлежащим требованиям, поскольку разрабатывались и утверждались еще до принятия рассматриваемого Федерального закона.

Однако вновь принятую Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы[149] также весьма сложно отнести к документам государственного стратегического планирования нового поколения по целому ряду оснований. Во-первых, Федеральный закон № 172-ФЗ не выделяет среди документов стратегического планирования такой вид, как концепция. Возможно, законодатель причисляет концепции к категории «других» документов стратегического планирования. Например, в соответствии с подп. «в» п. 3 ст. 11 указанного Федерального закона к документам страте-

[149] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: утв. Указом Президента Рос. Федерации 31 октября 2018 г. № 622.

гического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся «…основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Помимо отсутствия концепций в системе документов стратегического планирования, как верно подметили Н.Ю. Коростелев и Н.Б. Зиновьева, «уложенной в классификационную многоуровневую схему, что для практики разработки подобных документов и профессиональной педагогической подготовки кадров весьма важно»[150] нормы Федерального закона отдельно не выделяют вопросы комплексного планирования в сфере миграции. Их можно лишь гипотетически отнести к отраслевым документам стратегического планирования Российской Федерации, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам.

Во-вторых, ее содержание не отвечает отдельным принципам стратегического планирования, обозначенным в ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ.

Таким образом, система государственного администрирования в сфере миграции объективно нуждается в основополагающем документе, определяющем миграционную политику Российской Федерации, разработанном в соответствии с принципиальными требованиями указанного Федерального закона.

На сегодняшний день организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе[151].

Среди указанных принципов применительно к документам стратегического планирования в сфере миграции не вызывает сомнения механизм реализации принципа **единства и целостности**, заключа-

[150] Коростелев Н.Ю., Зиновьева Н.Б. Документы стратегического планирования в контексте Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Делопроизводство. 2015. № 1. С. 49–53.

[151] См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, п. 1 ст. 7.

ющийся в обязательном соблюдении единых принципов и использовании единой методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, охватывающей все сферы жизнедеятельности, в том числе сферу миграции.

При этом, безусловно, подлежащим соблюдению является принцип **разграничения полномочий**. В его основу заложены идеи разграничения полномочий, установленных законодательством Российской Федерации между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований.

Именно в пределах соответствующих полномочий участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач. В нашем случае этот принцип имеет ключевое значение при определении уровней стратегического планирования в сфере миграции.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона № 172-ФЗ стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, ответственные за разработку соответствующих документов стратегического планирования, в течение 10 дней со дня утверждения (одобрения) документа стратегического планирования или внесения в него изменений направляют уведомление в Минэкономразвития России[152].

Минэкономразвития обеспечивает проверку соответствия содержащихся в нем сведений и документов обязательным требованиям[153],

---

[152] См.: О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 4067.

[153] См.: Об установлении требований к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления: приказ Минэкономразвития России от 11 нояб. 2015 г. № 831 // БНА. 2016. № 13.

после чего осуществляет его государственную регистрацию с внесением соответствующей записи в реестр либо информирует участника стратегического планирования о необходимости устранения выявленного несоответствия.

Представляется, что действующая процедура является сдерживающим фактором в отношении попыток государственной регистрации ненадлежащих документов. Например, тех документов, которые не соответствуют коду отрасли, присваиваемому согласно перечню отраслей, формируемому в соответствии с разделами Федерального плана статистических работ[154].

Характерно, что приказом Минэкономразвития России специального кода для миграционной сферы не установлено. С определенной долей уверенности вопросы учета документов стратегического планирования в сфере миграции можно относить к таким отраслям, как население (03) или демография (04), либо «иные» (35). При этом сам перечень не содержит в себе каких-либо системных подходов к его формированию.

В соответствии с требованиями ст. 19 Федерального закона № 172-ФЗ отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации являются «документы, определяющие развитие определенной сферы или отрасли экономики».

К отраслевым документам относятся отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, и иные документы стратегического планирования, которые соответствуют требованиям указанной статьи Федерального закона, и решение о разработке которых принято Президентом РФ или Правительством РФ[155].

---

[154] См.: Об утверждении структуры и порядка присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования: приказ Минэкономразвития России от 11 нояб. 2015 г. № 832: ред. от 23 авг. 2016 // БНА. 2016. № 13.

[155] См.: Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 окт. 2015 г. № 1162 // Собр. законодательства Рос. Федерации 2015. № 45, ст. 6253.

Примечательно, что в отличие от предшествующей, действующая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации утверждена Указом Президента РФ[156].

Однако дискуссионность рассматриваемому вопросу относительности перспективного вида основного документа стратегического планирования в сфере миграции придают ранее сделанные выводы о том, что управление миграцией населения как социальным явлением невозможно и тем более не может соотноситься с отраслью государственного управления с позиции теории экономического (хозяйственного) управления. При этом управление миграционными процессами, как уже отмечалось, не может рассматриваться в качестве межотраслевого управления, характеризуемого комплексом организационных отношений в той или иной сфере государственного управления.

Учитывая, что реализация правоохранительными органами функций федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции относится к вопросам обеспечения национальной безопасности, представляется целесообразным в перспективе вести речь не о подготовке очередной концепции миграционной политики, а об утверждении миграционной доктрины либо основ государственной политики Российской Федерации в сфере миграции.

Таким образом, в качестве основного документа государственного стратегического планирования в сфере миграции при узком подходе должна быть провозглашена доктрина миграционной политики, а в случае утверждения системы официальных взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности в сфере миграции приняты основы государственной миграционной политики Российской Федерации[157].

Основы государственной миграционной политики Российской Федерации структурно должны включать:

---

[156] См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917.

[157] См., напр.: Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 25 апр. 2018 г. № 174; Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу: Указ Президента Рос. Федерации от 13 окт. 2018 г. № 585; и др.

1) оценку миграционной ситуации в Российской Федерации;

2) показатели развития миграционных процессов по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития, а также сценариев развития угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;

3) приоритеты, цели, основные направления и показатели государственного управления в сфере миграции, а также способы их эффективного достижения в Российской Федерации, стратегически важных регионах Российской Федерации.

При выборе того или иного из предлагаемых подходов к формированию основополагающего документа стратегического планирования в сфере миграции соответствующие основы или доктрина государственной миграционной политики Российской Федерации должны стать базовыми документами для разработки государственных переселенческих программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере миграции.

Следует отметить, что основным камнем преткновения для соблюдения **принципа разграничения полномочий** при стратегическом планировании в сфере миграции является определение роли и места субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в системе стратегического планирования переселений (миграций).

В соответствии с чч. 4 и 5 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, является закрытым. Поэтому документы, не предусмотренные данным перечнем, не являются документами стратегического планирования.

Соответственно Минэкономразвития России рекомендуется подготовка отраслевых разделов в составе стратегии субъекта Российской Федерации (в форме основных разделов либо в форме приложений) и соответствующего набора государственных программ субъекта Российской Федерации[158].

[158] В соответствии с позицией Минэкономразвития России принятие отраслевых документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации с учетом установленной указанным Федеральным законом системы документов стратегического планирования избыточно и нецелесообразно, а их принятие в субъекте Российской Федерации нарушает принцип единства и целостности стратегического планирования. URL: http://economy.gov.ru (дата обращения: 04.02.2016).

Если вести речь о роли субъектов Российской Федерации в реализации переселенческой политики Российской Федерации с учетом документов стратегического планирования в сфере миграции, то выделение отдельных разделов, посвященных миграции в региональных стратегиях, вполне допустимо. Однако о каких-либо рекомендациях Минэкономразвития России для муниципалитетов речи вообще не идет.

Можно предположить, что стратегия социально-экономического развития муниципальных образований во многом зависит от реализации соответствующего набора государственных программ субъекта Российской Федерации. Однако реальная нагрузка на социальную сферу от реализации переселенческих программ полностью ложится на принимающее сообщество муниципальных образований. Именно ему предстоит непосредственно участвовать в обеспечении адаптации и интеграции будущих переселенцев.

В связи с этим очень важно соблюдение **программно-целевого принципа,** включающего в себя определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с учетом планируемых переселений, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации миграционных программ на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

Немаловажным, хотя и не новым принципом стратегического планирования является **принцип преемственности и непрерывности,** означающий что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов их реализации.

Для Российской Федерации на сегодняшний день в сфере миграции актуальной является преемственность в работе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. Тем более что в соответствии с последними решениями соотечественники, являющиеся иностранными гражданами, прибывшие на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, признанные беженцами на территории Российской Федерации или получившие временное убежище на территории Российской Федерации, вправе подать заявление об участии в Государ-

ственной программе и получить на территории Российской Федерации свидетельство участника Государственной программы[159].

Общий **принцип сбалансированности системы стратегического планирования** означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования в сфере миграции с иными документами стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

В частности, в соответствии с п. 56 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия национальной безопасности) одной из главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики является «неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения».

При этом п. 65 Стратегии национальной безопасности гласит, что одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне (на среднесрочную перспективу) является создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем «сбалансированного территориального развития страны… совершенствования системы размещения производительных сил на территории Российской Федерации»[160].

Ранее обозначенные в Концепции цели государственной миграционной политики не учитывали проблемных вопросов сбалансированного территориального развития регионов, а также не акцентировали внимание субъектов ее реализации на необходимости увеличения численности населения в стратегически важных территориях страны, о чем неоднократно упоминал Президент Российской Федерации В.В. Путин[161].

Цели также должны быть скорректированы с учетом принципов, целей, приоритетных задач и механизмов реализации государствен-

---

[159] См.: О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637: Указ Президента Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 502 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 40, ст. 5723.

[160] См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683, п. 56, 65.

[161] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008. № 230; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Рос. газ. 2011. № 290.

ной политики регионального развития Российской Федерации[162], а также положений стратегии пространственного развития Российской Федерации[163].

В связи с этим предлагается в качестве конкретных целей государственной миграционной политики определить:

стабилизацию и содействие увеличению численности постоянного населения в стратегически важных территориях Российской Федерации;

содействие устойчивому и сбалансированному социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации исходя из потребностей регионов и отдельных отраслей экономики в трудовых ресурсах.

Данное целеполагание в достаточной мере соответствует положениям современной Концепции государственной миграционной политики, которая гласит, что «основным источником восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами должно оставаться его естественное воспроизводство. Миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем»[164].

Между тем действующая Концепция целью миграционной политики определяет «создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере

социально-экономического, пространственного и демографического развития страны;

повышения качества жизни ее населения;

обеспечения безопасности государства;

защиты национального рынка труда;

поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия

---

[162] См.: Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Рос. Федерации от 16 янв. 2017 г. № 13 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 4, ст. 637.

[163] См.: О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 авг. 2015 г. № 870.

[164] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622, п. 15.

народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода».

Представляется, что в процессе государственного администрирования в сфере миграции «создание миграционной ситуации» возможно только посредством прямого директивного государственного (управленческого) воздействия на миграционные отношения, что является скорее исключением, чем правилом в системе современных общественных отношений, возникающих в рамках реализации прав граждан на свободу передвижения и выбора места жительства в Российской Федерации.

Миграционная ситуация во многом формируется за счет принятия потенциальными переселенцами (мигрантами) самостоятельных решений о переезде в новую местность. А задачей государства, как уже отмечалось, является создание для них соответствующих условий.

В связи с этим указанная выше цель миграционной политики Российской Федерации представляется весьма спорным ориентиром с позиции своей формулировки.

В соответствии с п. 15 Стратегии государственной национальной политики в Российской Федерации на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений влияют такие негативные факторы, как недостаточная урегулированность вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов[165].

При этом в п. 62 Стратегии национальной безопасности определено, что в целях противодействия угрозам экономической безопасности органы государственной власти и органы местного самоуправления реализуют государственную социально-экономическую политику, предусматривающую «обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий»[166].

Применительно к реализации стратегий национальной политики и национальной безопасности «создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытываю-

[165] См.: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666, п. 15

[166] См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, п. 62.

щих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами» как задача государственной миграционной политики подставляется ограниченной[167].

Указанную задачу целесообразно рассматривать как «обеспечение баланса интересов принимающего сообщества и переселенцев, в том числе иностранных граждан (трудовых и вынужденных мигрантов, иммигрантов), с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий».

В указанной редакции она предполагает решение большего круга проблем, в том числе и в соответствии с основными принципами миграционной политики Российской Федерации, закрепленными Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622.

Как справедливо отмечают отдельные исследователи, при этнокультурном планировании «миграция в Российскую Федерацию должна соответствовать определенным этническим, психологическим и культурным параметрам. Эти параметры являются определяющими при выведении квот и пропорций представительства различных этнокультурных типов в общей структуре устанавливаемого годового объема миграции. Дисбаланс в этих пропорциях может привести к серьезному нарушению этнического равновесия и даже к непредсказуемым конфликтным ситуациям»[168].

Пункт 15 Стратегии государственной национальной политики гласит, что на национальную политику Российской Федерации существенное влияние оказывают факторы, имеющие глобальный или трансграничный характер, унифицирующее влияние глобализации на локальные культуры, нерешенность проблем беженцев, экспансию международного терроризма и религиозного экстремизма, международную организованную преступность[169].

В свою очередь в рамках стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации формируется информационная система учета иностранных граждан, «пребывание которых на территории

---

[167] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622, п. 21, подп. «Б».

[168] Голюк Н.С., Ким Е.Р. К вопросу о механизме криминологического обеспечения миграционной политики // Миграционное право. 2009. № 4. С. 15–25.

[169] См.: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, п. 15.

Российской Федерации является нежелательным»[170]. Но при этом отсутствуют превентивные организационно-правовые механизмы предотвращения внешних нежелательных миграционных потоков россиян, вовлекаемых в международную экстремистскую деятельность.

В связи с этим представляется целесообразным в качестве отдельной задачи государственной миграционной политики определить «предотвращение нежелательных миграционных потоков»[171].

Соблюдение принципа сбалансированности системы стратегического планирования в сфере миграции, взаимно учитывающего единые цели и задачи социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, предполагает выбор способов и методов достижения этих целей. Одновременно соответствующий выбор должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования, что включает в себя **принцип результативности и эффективности стратегического планирования в переселенческой (миграционной) сфере.**

При разработке документов стратегического планирования в сфере миграции следует учитывать **принцип реалистичности**, означающий, что при определении переселенческих целей и задач следует исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков возвратных миграций.

При этом если риски возвратных миграций могут быть рассчитаны с учетом различных сценариев адаптационного периода переселений, то ресурсные ограничения следует предусматривать изначально, при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования. Для реализации **принципа ресурсной обеспеченности** предварительно должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения переселенческих мероприятий, принимая во внимание возможность возникновения и последующего развития меж-

---

[170] См.: Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: утв. Президентом Рос. Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753, подп. «г» п. 27.

[171] В качестве участников нежелательных миграционных потоков следует также рассматривать эмиграцию отдельных категорий граждан (ученые, специалисты, бизнесмены), а также внутреннюю миграцию в крупные города из сельской местности, отдельные регионы с избыточным населением.

дународных и внутрисистемных экономических кризисов, а также военных и социальных конфликтов.

Наряду с рассмотренными принципами стратегического планирования в сфере миграции, необходимо выделить так называемые технологические принципы, учитываемые при подготовке соответствующих документов. Это **принцип измеряемости целей**, который означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей миграционных программ, критериев и методов их оценки, используемых в процессе планирования и программирования.

Таким принципом является **принцип соответствия показателей целям**. Он означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования, дополнительно вводимые при их корректировке, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Аналогичные соответствия должны прослеживаться также при оценке эффективности деятельности субъектов реализации миграционной политики.

Реализация **принципа прозрачности (открытости) стратегического планирования** означает, что документы стратегического планирования в сфере миграции, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной тайне, подлежат официальному опубликованию.

При всей очевидности последнего из рассмотренных принципов стратегического планирования применительно к сфере миграции открытость стратегического планирования означает прохождение соответствующих проектов через процедуру общественного обсуждения, где ее участники выступают в роли принимающего сообщества и их мнение может не совпадать с доктриной государственной миграционной политики, предлагаемой разработчиками.

Необходимо отметить, что соблюдение принципиальных основ стратегического планирования немаловажно при осуществлении коррекции документов стратегического планирования в сфере миграции, поскольку она влечет за собой неизбежность последовательных изме-

нений в правовом механизме реализации государственной миграционной политики[172].

Так, с начала 90-х годов прошлого столетия при государственном стратегическом планировании не использовался комплексный подход к разработке рассматриваемой системы документов, что во многом влияло не только на ситуативность принятия политических решений в сфере миграции, но и на совершенствование правовых механизмов их реализации. Наглядным примером является Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» отменивший Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» и претерпевший до настоящего времени свыше 20 изменений, включая дополнение главой VIII.1. Вместе с тем, несмотря на продление в 2016 г. действия норм указанной главы, тысячи наших соотечественников по-прежнему остаются с неурегулированным правовым статусом.

Стремление выполнить международные обязательства в отсутствие нормативно закрепленных основ государственной миграционной политики позволило в кратчайшие сроки принять Федеральный закон от 19 февраля 1993г. № 4528-1 «О беженцах» (17 изменений и дополнений) и Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (13 изменений и дополнений). Однако на сегодняшний день отечественное законодательство не в полной мере отвечает требованиям международных стандартов[173].

Объективная политическая потребность отказа от института прописки посредством принятия Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (16 изменений и дополнений) так и не решила проблем реализации прав граждан в сфере внутренней миграции.

Тем не менее при всем многообразии обозначенных проблем правового обеспечения миграционной политики особую озабоченность вызывает состояние действующего базового документа государственного стратегического планирования в сфере миграции.

---

[172] Данный алгоритм совершенствования нормативных правовых актов, необходимых для регулирования миграционных отношений, имеющих стратегическое значение для государства, представляется обоснованным и наиболее оптимальным.

[173] По поручению Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссии по правам человека были разработаны и в 1998 г. приняты «Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны».

Следует признать, что на сегодняшний день Концепция миграционной политики не отвечает надлежащим требованиям, предъявляемым к документам государственного стратегического планирования. При этом совершенно очевидно, что именно на основе соответствующего надлежащего документа должны развиваться перспективные направления совершенствования законодательства в сфере миграции.

Для преодоления существующей ситуации в сфере неопределенности наиболее важных направлений совершенствования правового обеспечения миграционной политики, представляется целесообразным на первоначальном этапе подготовить сценарные прогнозы развития миграционной ситуации в стране. Это позволит создать оптимальную модель правового регулирования миграционных отношений на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Далее утвердить основы государственной политики Российской Федерации в сфере миграции. После их общественного обсуждения в целях реализации стратегических национальных приоритетов в сфере миграционной политики надлежит разработать миграционную стратегию Российской Федерации, в которой закрепить соответствующий инструментарий, раскрывающий задачи систематизации миграционного законодательства, предусмотрев необходимые этапы для достижения поставленных целей.

2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Исторические аспекты генезиса миграционных отношений в российском праве

По современным представлениям первая миграция населения произошла примерно 125 000 лет назад, когда наши еще очень далекие предки покинули прародину человечества к югу от современной Сахары в Африке и через Аравию (по другой версии – через Синай) проникли в Азию, а оттуда уже распространились практически по всему миру[174].

Однако природа этих миграций нам не известна. Можно лишь с определенной степенью достоверности утверждать, что подобные исходы были вынужденной мерой, направленной на спасение «рода человеческого» от «божественной кары» в виде пагубных последствий природных катаклизмов.

В более поздний период, когда проявляются первые признаки государственности, формируются границы или пределы влияния отдельных этических групп на социальные отношения на определенном пространстве «своей земли», в основу миграционных отношений закладываются принципы этнической самоидентификации деления на «своих» и «чужих». Одновременно возникают понятия «отечество», «гражданство». Например, в Древней Греции вне своего отечества человек оказывался бесправен, на него распространялось только покровительство права Божественного. Дружеское гостеприимство представлялось героям, жрецам, художникам и купцам.

Как отмечал В.И. Пероговский «с появлением понятия гражданства к чужеземцам стали относиться с меньшим уважением, чем при действии Божественного права»[175]. Вскоре образовался институт проксении, смысл которого сводился к тому, что граждане одного государства добровольно брали на себя обязанность принимать в своем отечестве иностранцев и защищать их права. Проксения провоз-

[174] См.: Hints of earlier human exit from Africa: new finds suggest surprisingly early migrations by Homo sapiens out of Africa through an oasis-studded Arabia // Science News. 2011. Febr. 26.

[175] Пероговский В.И. О началах международного права относительно иностранцев у народов Древнего мира. Киев, 1859. С. 26.

глашалась торжественно в почетной обстановке. В дальнейшем этот обычай получил закрепление в международных договорах государств, которые предоставляли гражданам на взаимной основе права вступления в брак, приобретения земельной собственности и домов. Они могли быть освобождены от налогов и пошлин, им предоставлялось право председательства в народных собраниях (вопрошение оракула и т.д.). Отдельным эдиктом им могло быть предоставлено почетное гражданство[176].

В Древнем мире, наряду с выталкивающими факторами природного характера, на принятие решения о миграции влияют социальные конфликты. Начиная с 7 в. до нашей эры, прослеживается история миграций в условиях военного времени. Так, в 695 г. до нашей эры был зафиксирован факт бегства 50 000 иудеев в Египет, спасавшихся от ассирийского царя Сеннахериба. В начале нашей эры около 3 млн готов были вынуждены покинуть свою страну с целью спасения от кочевников гуннов[177].

На фоне зачатков правовых основ миграционных отношений в Древней Греции на стыке тысячелетий активно развивается право и система управления Римской империи. Чтобы оправдать с точки зрения права расширение ее границ военным путем, в Древнем Риме использовался принцип «ничейной земли» (по аналогии с гражданско-правовым понятием «ничейной вещи»): чужие территории признавались «ничейными» и подлежали захвату, что влекло за собой порабощение коренного населения или его последующий исход с традиционных мест проживания.

Известно, что внутреннее право Древних Египта, Индии, Китая закрепляло полное бесправие иностранцев[178]. Зачастую запрещались любые отношения с иностранцами. На Западе, в Древней Греции,

---

[176] См.: Смирнова Е.С. Правовое положение иностранцев в Древнем мире (некоторые страницы истории) // Международное публичное и частное право. 2009. № 2.

[177] См.: Моргун Ю. УВКБ ООН: международная защита беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 2. С. 24–36.

[178] Аналогичная дискриминация иностранцев прослеживается в законодательстве Древней Руси. Согласно ст. 10 Краткой редакции Русской Правды иностранцы именуются «варяг» и «колбяг», независимо от их национальной принадлежности. Они не всегда находились в равных условиях с коренными жителями. Найти свидетеля им было труднее. Вину обидчика иностранцу допускалось доказывать личной присягой. (См.: Чистяков О.И. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М.: Юрид. лит, 1987).

например, считалось, что греки – избранный народ, а все остальные народы – варвары и должны быть рабами греков[179].

Поэтому первые попытки создания специальных норм, посвященных иностранцам, были сделаны уже в Древнем Риме. С расширением территории и усилением экономического положения Римское государство становится средоточием мировой торговли, появляется потребность урегулирования как межгосударственных отношений, так и отношений с частными лицами других стран. Однако цивильное право, во-первых, не распространялось на неримских граждан, а во-вторых, не располагало соответствующими средствами для решения новых правовых вопросов. Необходимо было новое право, свободное от национальных и местных предрассудков. Выход был найден в учреждении в 242 г. до н.э. претора перегринов (иностранцев), юрисдикция которого распространялась на отношения между перегринами, а также между перегринами и римлянами. В этот период создается «новая» правовая система – jus gentium (право народов)[180].

В своей деятельности претор перегринов, регулируя отношения между римскими гражданами и иностранцами (перегринами), вообще не был связан нормами цивильного права. При издании эдикта он обладал большой свободой усмотрения и мог в своих правоположениях ссылаться на «справедливость» (aegitas) или на «естественный разум» (naturalis ratio)[181].

Введение должности «претор перегринов» и их последующее правотворчество можно рассматривать в качестве отправной точки в формировании правового механизма административного регулирования общественных отношений с участием мигрантов в Древнем Риме, который впоследствии был внедрен на территории провинций. А само право – jus gentium, как утверждают отдельные исследователи, стало прообразом международного права. С появлением jus gentium исчезает римское право как право локальное, чьи нормы сменяются нормами, действующими для всего мира вообще[182].

На наш взгляд, созданное преторами перегринов «право народов» было скорее не международным, а внутригосударственным, т.е. римским правом, причем его наиболее развитой и совершенной частью.

---

[179] См.: Шумилов В.М. Краткая история международного права // Юрист-международник. 2005. № 4.

[180] См.: Международное публичное право. М., 1999. С. 31.

[181] См.: Памятники римского права: Законы XII таблиц; Институции Гая; Дигесты Юстиниана. М.: Зерцало, 1997. С. 17.

[182] См.: Hannis Taylor. The Science of Jurisprudence. New York, 1908. P. 36.

Поскольку на практике jus gentium как часть римского права применялось, или распространялось как на римлян, так и на иностранцев.

Спустя века забвения jus gentium идея применения права для регулирования международных отношений нашла свое выражение в эпоху Средневековья как в международной торговле, поддерживающей мощь немецких городов, так и во внешней торговле германских княжеств.

Поскольку между жителями городов и чужеземными торговцами складывались международные правоотношения как частного, так и публичного характера, городская власть содействовала защите рынка, подробно регламентируя права и обязанности горожан. Всякий купец, не являющийся жителем города, считался иностранцем, который создавал конкуренцию на рынке. Для защиты внутреннего рынка от иноземной конкуренции в немецких городах применяли различные средства, основными из которых были подотрасли торгового права: штапельное право (Stapelrecht), т.е. право города быть складочным местом, право заповедной мили (Bannmeilenrecht) и право гостеприимства (Gastrecht). Основным методом правового регулирования в данной системе отношений был метод запрета[183].

Как отмечал отечественный историк и культуролог А.К. Дживелегов, «на "гостя" в то время смотрели, как на врага, и вся эта сложнейшая комбинация запретов клонилась к тому, чтобы воспрепятствовать осуществлению тех мошеннических замыслов, которыми, по мнению средневекового горожанина, была полна голова чужестранца»[184].

Следует отметить, что, **в отличие от средневековой Европы, право свободного въезда на территорию Руси до XIV в. предоставлялось всем иностранцам как общая привилегия, даруемая властями.** Один из первых документов, касавшийся въезда иностранцев на русскую территорию, относится к концу XII в., «когда право иностранцев на свободный приезд в Россию настолько вошло в русское сознание, что не нуждалось в особом провозглашении»[185].

---

[183] См.: Антонов И.П. Формирование и развитие концепции международного права в немецкой юридической науке // Международное право и международные организации. 2012. № 1.

[184] Дживелегов А.К. Средневековые города в Западной Европе. М., 2002. С. 192.

[185] См.: Мулюкин А.С. Приезд иностранцев в Московское государство. Из истории русского права XVI и XVII веков. СПб., 1902. С. 26; Фумм А.М. Из истории въезда иностранцев на территорию Древней Руси // История государства и права. 2012. № 8. С. 6–9.

Тем не менее для рассматриваемого периода развития миграционных отношений была характерна практика «закрытия границ» государства, включая введение ответственности за несанкционированный государством выезд за границу. Например, подобное «закрытие границ», включая установление ограничения и на пребывание иностранцев на территории Российского государства, было произведено в эпоху Ивана IV («Грозного»), при котором выезд из государства даже по частным делам требовал обращения с челобитной к царю[186].

Следует отметить, что практика введения особого административно-правового режима пересечения государственных границ была традиционна для Средневековой Европы. Причем запреты касались не только иностранцев, но и своих «собственных», в том числе именитых граждан. Так, в 1481 г. во Франции был арестован и заключен в тюремную камеру граф Дю-Перш, пытавшийся покинуть пределы Франции без соответствующего разрешения[187].

Бесспорно, в основе решений о «закрытии границ», за исключением условий ведения боевых действий, в средние века, как в государствах Европы, так и Российском государстве лежали принципы абсолютизации монархии. Тем не менее в ряде случаев появление соответствующих ограничений было обусловлено общественными интересами.

Так, причиной издания Новоторгового устава 1667 г., направленного на ограничение прав иностранных купцов в России, в том числе путем введения разрешительного режима торговли иностранными товарами, так же как и в европейских городах, явилось давление купечества, мотивированное общественными интересами: «приезжие иноземцы безстрашно учали товары худые поддельные»[188].

Примечательно, что на фоне единых по целям и принципам ограничений, вводимых для иностранцев на европейских территориях и в России в позднем средневековье на вопросы миграции как на элемент социально-экономического процесса, впервые обращают внимание западноевропейские философы. Среди них можно выделить разработчиков теорий меркантилизма (Т. Ман, 1664; Ж.-Б. Кольбер 1670),

---

[186] См.: Хакимов Т.У. О некоторых исторических тенденциях становления и развития законодательства об административно-правовом режиме пребывания иностранцев на территории России // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 700–706.

[187] См.: Пуздрач Ю.В. История российского конституционализма IX–XX веков. СПб, 2004. С. 58

[188] Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода становления абсолютизма. Т. 4. М.: Юридическая литература, 1986. С. 116–117.

которые, рассматривая обладание деньгами (золотом) и рост населения как источник процветания и силы государства нации, отдавали приоритет привлечению иностранных работников, особенно ремесленников, с акцентом на запрещение эмиграции своих граждан[189].

Заимствование европейских идей по привлечению иностранной рабочей силы на благо государства значительно трансформировало политическую, экономическую и культурную жизнь России конца XVIII века. Как отмечал Е. Звягинцев, «в глазах некоторых иноземцев, гонимых на своей родине за религиозные убеждения, географически отдаленная Москва представлялась привлекательным своей веротерпимостью городом. Здесь, по их мнению, можно было найти убежище, службу и признание»[190].

Кардинальные изменения того времени затронули и административную юрисдикцию иностранцев. Начало было положено указами Петра I от 13 декабря 1695 г. и 16 ноября 1696 г. Согласно первому указу надлежало «служилых пропускать всех без задержания», а по отношению к остальным приезжим «чинить по прежним указам». Вторым указом было определено «всех иностранцев, для какой бы цели они ни ехали, распрося подлинно, пропускать безо всякого задержания».

Следует согласиться с мнением М.Л. Тюркина, что именно в этот период времени проявляется «отчетливая и эффективная миграционная политика, когда Россия, не имея миграционного потенциала на своей территории, начала активно привлекать иностранцев для заселения и освоения огромных территорий»[191].

Прорывом в вопросе свободного допуска иностранцев на территорию Российского государства явился Манифест царя от 16 апреля 1702 г. «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания». Первоначально положения Манифеста касались только военных лиц, ремесленников и купцов. Однако с учреждением заменивших приказы коллегий как центральных учреждений, ведавших отдельными отраслями государственного управления, в Россию стали приглашать и другие категории иностранцев, прежде всего ученых. Как отмечает А.М. Фумм, издание указанного Манифеста

---

[189] См.: Ионцев В. Классификация основных теоретических подходов к изучению миграции населения. Миграция в России 2000–2012: хрестоматия: в 3 т. / НП РСМД; под общ. ред. И.С. Иванова.М.: Спецкнига, 2013. Т. 1, ч. 3. С. 63–83.

[190] Звягинцев Е. Слободы иностранцев в Москве в XVII в. // Исторический журнал. 1944. № 2–3. С. 12.

[191] Тюркин М.Л. Миграционная система России. М.: Стратегия, 2005. С. 15.

дало мощный толчок в развитии российского законодательства, регламентировавшего порядок въезда и выезда иностранцев[192].

Манифестом от 4 декабря 1762 г. Екатерина II разрешила въезд в Россию всем желающим, кроме евреев, на поселение с указанием места поселения. Именно этот документ стал правовой основой для массового въезда в страну жителей Европы в небывалом до этого количестве.

22 июля 1763 г. издается новый манифест «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться где пожелают», детально регламентировавший правовой статус иностранцев, желающих въехать на поселение в Россию[193]. Положения этих и последующих манифестов и указов оставались незыблемыми вплоть до начала 70-х годов XIX в. и надолго определили уклад жизни тех иностранцев, которые въезжали в Россию для постоянного проживания.

Однако если иммиграционное законодательство существенным образом продвинулось в своем развитии с периода ограничений, введенных Новоторговым уставом 1667 года, а система паспортных правил позволяла контролировать эмиграционные процессы и внутреннее перемещение дворянских сословий, то действующее крепостное право по существу сковывало внутренние миграционные процессы основной массы российского населения.

В этот период процесс миграции был естественным и происходил зачастую стихийно, что могло угрожать народными волнениями, неподконтрольными полицейскому надзору. Поэтому причиной ускоренного формирования законодательства в области миграции во второй половине XIX в. стали соображения внутренней безопасности государства.

Нормативно установленный порядок въезда (выезда) и пребывания иностранцев в России сформировавшийся в период 1700–1850 годов приобрел четкое и единое законодательное оформление (в Уставе о паспортах) во второй половине XIX – начале XX в. При этом, как отмечает А.М. Тесленко, сам термин «иностранец» на разных исторических этапах рассматривался и понимался неоднозначно. Закон выделил категории иностранцев, имеющих право сво-

[192] См.: Фумм А.М. Административно-правовой статус иностранцев в России XVIII в. // История государства и права. 2013. № 3. С. 54–59.

[193] В этом же году образуется прообраз миграционной службы – Канцелярия опекунства иностранцев, на которую возлагалась обязанность отвода земель переселенцам, раздача субсидий.

бодного въезда на территорию России, пребывать в ней и получать подданство, а также категории тех, кто не имел такого права. Иностранцы, прибывавшие в Россию, обязаны были иметь паспорт своей страны и получить вид (разрешение) на жительство на определенный срок. Высылка иностранцев из России также имела законодательную регламентацию. Такая высылка могла осуществляться как в административном, так и в судебном порядке[194].

С 1881 по 1889 г. в России продолжается работа в законодательной сфере, касающейся миграции. «Обсуждались функции переселения, право на него различных сословий, роль государства в организации переселения, оценивались методы стимулирования и др. Основные идеи сводились к следующему:

признание законом факта миграционного процесса и естественного характера этого явления;

признание права каждого подданного на переезд в новое место;

нормы, установленные этим правом, не должны препятствовать правильному и свободному течению жизни»[195].

Вместе с тем принятие отдельных нормативных актов по переселенческим вопросам в условиях половинчатости решения земельных проблем во второй половине XIX в. привело к росту крестьянских выступлений и обусловило последующие реформы П.А. Столыпина.

В конце XIX в. осуществляется широкое и добровольное переселение крестьян на государственные земли в восточные районы Империи. Переселенцам передавались казенные земли в постоянное пользование, предоставлялись, помимо налоговых, льготы по исполнению воинской обязанности, отпуску леса, выдаче денежных пособий «на прокормление» в пути, по упрощению всех механизмов переселения. Таким образом, на черноземах Сибири возникли эстонские, латышские, литовские, украинские деревни.

Как утверждал Н.Н. Белявский «в таком обширном государстве, как Россия, вопрос об иммиграции не имеет настоятельного значения, но зато крайне важно урегулировать переселения, ибо плотность населения в разных местностях России очень неравномерна, пере-

[194] См.: Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России: Вторая половина XVII – начало XX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 8.

[195] См.: Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX–XX вв. Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2006. С. 318.

движения из мест густонаселенных в области, богатые свободными землями, заменяют у нас эмиграцию»[196].

Нарастание революционного кризиса в России в начале XX в. вынудило власть полностью отказаться от традиционной политики ограничения и перейти к политике свободы переселения. Право на него получали все желающие независимо от их имущественного положения. Новый курс переселенческой политики был окончательно оформлен Законом от 6 июня 1904 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев».

С принятием данного Закона завершился целый период в истории русской переселенческой политики ограничительного характера, а новый этап начал строиться на принципиальном признании крестьянского переселения могущественным орудием аграрной политики[197].

Вместе с тем, анализируя итоги переселенческой политики, нельзя сделать однозначные выводы об успехе или о провале реформы, «равно как по общему числу крестьянских переселений можно судить об успехе, а по числу не прижившихся и вынужденных возвратиться назад крестьян – о неудаче переселенческой политики»[198].

Тем не менее в результате проведенных реформы на последнем этапе существования Российской Империи административно-правовые отношения в сфере добровольной (плановой) миграции достигли своего апогея. **Государство в полном объеме на законодательном уровне признало факты миграционного процесса естественным явлением, закрепив нормативно право каждого подданного на переезд в новое место.**

При этом административно-правовой режим пребывания иностранцев на территории дореволюционной России продолжал иметь четко выраженный сословный характер. Как отмечает П.В. Лавров, «положение иностранцев в Российском государстве определялось не только экономическими (доступ к общественному богатству) и политическими (власть, права), но и социальными показателями (престиж, общественное признание). Правовой статус иностранца мог зависеть от его социального происхождения, расовой принадлежности или результатов собственных достижений (успехи

[196] Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право). Пг., 1915. С. 83.

[197] См.: Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lex russica. 2013. № 9. С. 934–942.

[198] Румянцев Ф.П. Особенности правового обеспечения столыпинской и современной аграрной реформы России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2004. С. 8–15.

на службе, особые заслуги). В силу этого социальный статус мог быть предписанным (наследуемые признаки) и достигаемым (выслуга). Он включал общие права, доступные каждому иностранцу, и специальные права, которые распространялись только на избранных лиц и могли быть пожалованы за особые заслуги перед государством или государем»[199].

В результате Октябрьского переворота 1917 г. административно-правовой режим пребывания иностранных граждан на территории РСФСР существенно смягчается. Создаются максимально благоприятные условия для приобретения иностранцами российского гражданства. «Каждый иностранец, проживающий в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, может приобрести права российского гражданства. В исключительных случаях допускается принятие в число российских граждан иностранцев, пребывающих за пределами РСФСР»[200].

Большевистская политика «солидарности трудящихся всех наций» способствовала тому, что часть 20 Конституции РСФСР (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) фактически уровняла иностранцев в правах российских граждан[201].

Примечательно, что в Конституции (Основном Законе) Союза ССР 1936 года также прослеживается классовый подход по отношении к иностранцам. Например, статья 129 Конституции закрепляла: «СССР предоставляет право убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, или научную деятельность, или национально-освободительную борьбу».

На фоне смягчения режима пребывания иностранных граждан в РСФСР уже в 1925 г. были утверждены правила прописки граждан в

---

[199] Лавров П.В. Механизм регулирования правового режима иностранцев в контексте эволюции государственно-правовой системы России в период IX – начала XX в. (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2004.

[200] О приобретении прав российского гражданства: Декрет ВЦИК от 5 апреля 1918 г.

[201] «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика предоставляет все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, и признает за местными Советами право предоставлять таким иностранцам, без всяких затруднительных формальностей, право российского гражданства».

городских поселениях[202]. А в 1933 г. введена единая паспортная система с обязательной пропиской по всему Союзу ССР[203].

Данное решение было принято в целях «лучшего учета населения городов, рабочих поселков и новостроек и разгрузки этих населенных мест от лиц, не связанных с производством и работой в учреждениях или школах и не занятых общественно-полезным трудом (за исключением инвалидов и пенсионеров)»[204].

Характерно, что на «заре становления» нового Российского государства концепция института прописки паспортов (видов на жительство) не предполагала дополнительного обременения переселенца, а определяла в качестве своей цели именно повышение качества учета населения в городах и поселениях городского типа[205]. Одновременно решались «классовые» задачи по учету трудового населения, замене паспортов дореволюционной России. «Все достигшие 16-летнего возраста граждане Р.С.Ф.С.Р. обязаны иметь трудовые книжки, которые свидетельствуют об участии их владельца в производительной деятельности и служат удостоверению личности в пределах Р.С.Ф.С.Р.»[206].

Вплоть до 1923 г. трудовые книжки обеспечивали право получения продовольственных карточек, а также право на социальное обеспечение в случаях утраты трудоспособности и при безработице.

Спустя 10-летие демократические преобразования в сфере управления миграционными процессами полностью прекращают свое действие. Вначале в Москве, Ленинграде и Харькове вводятся территориальные ограничения по прописке в регионе 100-километровой полосы вокруг Москвы и Ленинграда и 50-километровой полосы вокруг

---

[202] См.: О прописке граждан в городских поселениях: Декрет СНК РСФСР от 28 апр. 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 28, ст. 197.

[203] См.: Об утверждении инструкции о выдаче паспортов» (вместе с «Инструкцией о выдаче гражданам Союза ССР паспортов в Москве, Ленинграде и Харькове, в 100-километровой полосе вокруг Москвы и Ленинграда и в 50-километровой полосе вокруг Харькова»): Постановление СНК СССР от 14 янв.1933 г. № 43 // СЗ СССР. 1933. № 3, ст. 22.

[204] Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27 дек. 1932 г. № 1917.

[205] В 1928 г. вводится административная ответственность за невыполнение гражданами, прибывающими в дома на жительство, обязанности немедленной заявки о своем прибытии домоуправлению для прописки «в целях достижения наиболее точных результатов регистрации и учета городского населения»: (См.: О дополнении статьи 9 Постановления Совета Народных Комиссаров Р.С.Ф.С.Р. о прописке граждан в городских поселениях: Постановление СНК РСФСР от 14 апреля 1928 г.).

[206] О введении трудовых книжек в г. г. Москве и Петрограде: Декрет ВЦИК от 25 июня 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 28, ст. 315.

Харькова соответственно. В дальнейшем аналогичные ограничения вводятся в городах Киеве, Одессе, Минске, Ростове н/Дону, Сталинграде и других городах, а также в населенных пунктах в пределах 100-километровой пограничной полосы западно-европейской границы Союза ССР[207].

Приезжающим в указанные города и населенные пункты непрописанным лицам не разрешается проживать в них. Этим лицам дается органами рабоче-крестьянской милиции предписание о выезде – при отказе в выдаче паспорта – в десятидневный срок, а при отказе в прописке – суточный срок. По существу, прописка паспортов с момента введения паспортной системы в Союзе ССР приобретает разрешительный характер по отношению к реализации гражданами права на свободу выбора места жительства в пределах Союза ССР.

Наряду с этим, институт прописки становится сдерживающим фактором по отношению к трудовой миграции сельского населения. Он обеспечивает в стране реализацию политики сплошной коллективизации с использованием механизмов «крепостного права». «Предприятия могут принимать на работу колхозников, ушедших в отход без зарегистрированного в правлении колхоза договора с хозорганами, лишь при наличии у этих колхозников паспортов, полученных по прежнему месту жительства, и справки правления колхоза о его согласии на отход колхозника. Колхозники-отходники, самовольно бросившие работу на предприятии или уволенные за нарушение трудовой дисциплины, лишаются права проживать в данной местности и подлежат немедленному удалению в административном порядке»[208].

Примечательно, что еще в 1930 г. была принята Рекомендация № 35 МОТ «О косвенном принуждении к труду». В соответствии с п. III указанной Рекомендации «следует избегать каких-либо ограничений добровольного перемещения рабочей силы из одного вида занятости в другой или из одного района в другой, что могло бы иметь косвенным результатом принуждение трудящихся поступать на работу в определенные отрасли хозяйства или районы…»[209].

---

[207] См.: О выдаче гражданам Союза ССР паспортов на территории Союза ССР: Постановление СНК СССР от 28 апреля 1933 г. № 861 // СЗ СССР. 1933. № 28, ст. 168.

[208] См.: О прописке паспортов колхозников-отходников, поступающих на работу в предприятия без договоров с хозорганами: Постановление СНК СССР от 19 сентября 1934 г. № 2193 // СЗ СССР. 1934. № 49, ст. 389.

[209] О косвенном принуждении к труду: Рекомендация № 35 Международной организации труда: принята в г. Женеве 28 июня 1930 на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ.

Однако юридически с «косвенным принуждением к труду» в Союзе ССР было покончено лишь 1974 г., когда гражданам, проживающим в сельской местности, которым ранее паспорта не выдавались, при выезде в другую местность на продолжительный срок стали выдавать паспорта нового образца.

Существенным образом трансформация административно-правовых отношений в сфере миграции происходит в 30–40-е годы XX в. С одной стороны, проведение индустриализации и коллективизации было связано с большой потребностью в кадрах, что повлекло за собой создание системы материального стимулирования работников, направляемых в сферу промышленности по организованному набору для обеспечения трудовыми ресурсами строек народного хозяйства. Такие миграции в какой-то мере можно отнести к добровольным переселениям. Хотя подходы к управлению этими процессами были скорее административно-командными.

С другой стороны, сплошная коллективизация начинает сопровождаться массовыми депортациями крестьян, в ходе так называемого раскулачивания. «Нигде и никогда ранее принудительная миграция огромных групп населения, вычлененных из общей среды по политическому, социально-экономическому, классовому или идеологическому принципу, не проводилась с таким размахом. За весь период массового раскулачивания в СССР с 1929 по 1952 г., по минимальным подсчетам, было раскулачено и выслано в отдаленные регионы СССР более миллиона крестьянских хозяйств»[210].

Великая Отечественная война вызвала колоссальные миграции, в большинстве своем вынужденные, принудительного характера как внутри страны (эвакуация, интернирование, административное отселение из прифронтовой полосы), так и за ее пределы. Масштабными мероприятиями стали депортации отдельных «наказанных народов» по национальному признаку с последующим определением их проживания в спецпоселениях.

Следует отметить, что выселение отдельных категорий населения по этническому признаку имело место и после войны.

---

[210] Козлов С.С. Использование труда вынужденных переселенцев в сельском хозяйстве // История государства и права. 2008. № 21.

(В ряде публикаций приводятся бездоказательные данные о том, что в процессе раскулачивания было разорено около 3 млн крестьянских хозяйств. Архивными документами эта статистика не подтверждается).

Так, в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1948 г. устанавливалось: «В целях укрепления режима поселения для выселенных Верховным органом СССР в период Отечественной войны чеченцев, карачаевцев, ингушей, балкарцев, калмыков, немцев, крымских татар и др., а также в связи с тем, что во время их переселения не были определены сроки их высылки, установить, что переселение в отдаленные районы Советского Союза указанных выше лиц проведено навечно, без права возврата их к прежним местам жительства. За самовольный выезд (побег) из мест обязательного поселения этих выселенцев виновные подлежат привлечению к уголовной ответственности»[211].

Лишь в середине 50-х годов прошлого столетия начинается процесс ослабления режима перемещенных (репрессированных) лиц. В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 5 июля 1954 г. № 1439-649 спецпоселенцам предоставлялось право проживания на общих основаниях в пределах области (края, республики), которые стали постоянным местом жительства после их депортации[212].

Характерно, что механизмы принудительных миграций после Великой Отечественной войны продолжали действовать не только в отношении отдельных этнических групп, но и избирательно в отношении отдельных социальных групп. Например, 21 февраля 1948 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «О выселении из Украинской ССР лиц, злостно уклоняющихся от трудовой деятельности в сельском хозяйстве и ведущих антиобщественный паразитический образ жизни». Со 2 июня 1948 г. действие данного Указа распространялось на весь СССР, кроме западных областей и Прибалтики. Именно этот документ, по мнению ученых-юристов, стал «универсальным средством воздействия на крестьян, не горящих желанием полностью выкладываться в общественном хозяйстве за мизерное вознаграждение»[213].

---

[211] Об уголовной ответственности за побеги из мест обязательного и постоянного поселения лиц, выселенных в отдаленные районы Советского Союза в период Отечественной войны: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 нояб. 1948 г.

[212] 28 апреля 1956 г. был принят Указ ПВС СССР «О снятии ограничений по спецпоселению с крымских татар, балкарцев, турок – граждан СССР, курдов, хемшидов и членов их семей, выселенных в годы Великой Отечественной войны», а 16 июля 1956 г. – Указ ПВС СССР «О снятии ограничений по спецпоселению с чеченцев, ингушей, карачаевцев, членов их семей, выселенных в годы Великой Отечественной войны».

[213] Козлов С.С. О некоторых особенностях правового обеспечения аграрных реформ в послевоенный период в СССР // История государства и права. 2009. № 16. С. 38.

Послевоенный этап принудительных переселений в СССР окончательно закончился в 1960-е годы, когда правительство СССР постепенно отказалось от принудительной системы привлечения рабочей силы на стройки страны. В это время начинает использоваться открытый наем работников, проводится мобилизация молодежи для осуществления масштабных проектов, а миграционные отношения переходят из состояния административно-командных в договорные.

Окончательное решение о снятии ограничения в выборе места жительства, предусмотренного в прошлом для отдельных категорий граждан, принимается лишь в 1972 г. на заре так называемого «развитого социализма»[214].

«Венцом правовой мысли» и демократических преобразований в этот период развития общественных отношений в СССР становится Конституция 1977 года.

Она несколько смягчает режим пребывания иностранцев на территории СССР. Статьей 37 Конституции иностранным гражданам и лицам без гражданства в СССР гарантировались предусмотренные законом права и свободы, в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав. Находящиеся на территории СССР иностранные граждане и лица без гражданства подлежали административной ответственности на общих основаниях с гражданами СССР[215].

В месте с тем политика в отношении иностранцев в СССР носит весьма дифференцированный характер. Их делят на своих из стран социалистического лагеря, включая развивающиеся страны и представителей капиталистического мира. Впрочем, это не влияет на туристический обмен между двумя политическими полюсами мира, с одной лишь оговоркой. Для граждан СССР капиталистические государства практически закрыты, а для иностранцев напротив российские просторы становятся вполне доступными.

«Сотни тысяч иностранцев участвуют в строительстве различных народно-хозяйственных объектов в Советском Союзе и других братских республиках. Все это ведет к возрастанию объема общественных

---

[214] См.: О снятии ограничения в выборе места жительства, предусмотренного в прошлом для отдельных категорий граждан: Указ Президиума ВС СССР от 3 нояб. 1972 г. № 3521-VIII.

[215] См.: Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, ст. 8 // ВВС СССР. 1980. № 44, ст. 909.

отношений с участием иностранцев, что, в свою очередь, обусловливает необходимость дальнейшего совершенствования их нормативного регулирования»[216].

«Только за 1976–1980 годы в Советском Союзе побывало 25 млн иностранных граждан из 162 стран. Посланцы 149 зарубежных стран получили образование или повысили его уровень в Советском Союзе»[217].

Одновременно в отношении иностранцев действует Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 июля 1966 года «Об уголовной ответственности иностранцев и лиц без гражданства за злостное нарушение правил передвижения на территории СССР». С 1981 г. предусматривается ответственность за злостное нарушение правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР.

Злостным нарушением правил пребывания в СССР признается проживание без документов на право жительства в СССР или проживание по недействительным документам, несоблюдение установленного порядка регистрации или прописки либо передвижения и выбора места жительства, уклонение от выезда по истечении определенного им срока пребывания, а также несоблюдение правил транзитного проезда через территорию СССР[218].

Условием привлечения иностранцев по ст. 197.1 УК РФ (1966 г.) является то, что ранее эти лица за нарушение указанных правил были в течение года подвергнуты административному взысканию.

Механизмы административной преюдиции предусматривали привлечение не только иностранцев к уголовной ответственности в миграционной сфере, но и граждан СССР. В частности за злостное нарушение паспортных правил в местностях, где введены специальные правила проживания и прописки, если это нарушение выразилось в проживании без паспорта или без прописки и если ранее лицо за это уже было дважды подвергнуто административному взысканию[219].

---

[216] Арбузкин А.М. Государственно-правовой статус иностранцев в зарубежных социалистических странах Европы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1980. С. 3.

[217] Назарова И.А. Основы правового положения иностранцев в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1984. С. 2.

[218] См.: Об уголовной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за злостное нарушение правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР: Указ Президиума ВС СССР от 4 дек. 1981 г. № 6147-X // ВВС РСФСР. 1981. № 50, ст. 1677.

[219] См.: Уголовный Кодекс Российской Федерации 1966 г. Ст. 198. Нарушение паспортных правил.

Следует отметить что, несмотря на свою прогрессивность нормы Конституции 1977 года не провозглашали свободу передвижения и выбора места жительства для граждан СССР на территории СССР. Внутренняя миграция населения в стране по-прежнему оставалась тесно связанной с институтом прописки.

Правовое значение данного административно-правового института заключалось в том, что прописка давала право гражданину СССР проживать исключительно в конкретном населенном пункте, закрепленном в прописке, и в течение срока, указанного в ней. При этом добровольный выезд за пределы страны был практически невозможен. Следует согласиться с В.А. Ионцевым, что «**миграционная политика в СССР в течение многих десятилетий сводилась к управлению миграционными потоками внутри страны, а в области международных миграций носила преимущественно административный характер запретов и ограничений**»[220].

С момента развала Союза ССР начинается новый период в развитии административно-правовых отношений в миграционной сфере на постсоветском пространстве.

Примечательно, что в отсутствии требуемых современных правовых механизмов регулирования общественных отношений в миграционной сфере на первоначальном этапе строительства новой России приходится использовать старые нормы СССР. В частности, Верховный Совет Российской Федерации в декабре 1992 г. постановляет распространить с 1 января 1993 г. действие Закона СССР «О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР» от 20 мая 1991 г. на территорию Российской Федерации впредь до принятия соответствующего закона Российской Федерации[221].

С иностранными государствами заключаются межправительственные соглашения по визовым вопросам[222], упорядочивается деятельность, связанная с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей[223].

---

[220] Ионцев В.А. Международная миграция населения: Россия и современный мир. Мир в зеркале международной миграции. Вып. 10. М.: МАКС-Пресс, 2002. С. 84.

[221] См.: О вступлении в силу на территории Российской Федерации Закона СССР «О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР»: Постановление Верх. Совета Рос. Федерации от 22 дек. 1992 г. № 4183-1 // ВСНД и ВС Рос. Федерации. 1993. № 1, ст. 19.

[222] См.: О заключении с иностранными государствами межправительственных соглашений по визовым вопросам: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 марта 1993 г. № 239 // САПП Рос. Федерации.1993. № 12, ст. 1060.

[223] См.: Об упорядочении деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 июня 1993 г. № 539 // САПП Рос. Федерации.1993. № 12, ст. 2238.

Этот период характеризуется массовыми неконтролируемыми перемещениями населения бывшего СССР через государственную границу РФ. В России появились сотни тысяч трудовых мигрантов и вынужденных переселенцев[224]. Государство начинает активно создавать систему иммиграционного контроля[225].

Несмотря на организационные меры, предпринимаемые властями по контролю за внешней миграцией, в первые годы построения миграционной системы Российской Федерации законодатель не спешил в разработке новых правовых механизмов регулирования миграционных отношений. Так, Закон СССР «О порядке выезда из СССР и въезда в СССР граждан СССР» действовал на протяжении почти 5 лет после развала СССР[226]. Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-X «О правовом положении иностранных граждан в СССР» просуществовал рекордное количество лет почти до 2003 г.[227]

Исключение составили лишь законы «О беженцах» и «Вынужденных переселенцах», принятые в 1993 г. При этом одной из правовых новелл в отечественном миграционном законодательстве стал Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Он был принят даже на 5 месяцев раньше, чем Конституция РФ провозгласила в п. 1 ст. 27 – «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства».

Казалось, что принятие указанного Закона ознаменовало окончательный отказ от «крепостного права» в России. На смену института прописки пришел регистрационный учет по месту жительства и пребывания, который «якобы» позволяет гражданам наиболее полно реа-

---

[224] Государства – участники СНГ, принимая во внимание критическую ситуацию, сложившуюся в связи с ростом числа переселенцев и беженцев на территории бывшего Союза ССР, сознавая свою ответственность за судьбы испытывающих тяготы и лишения людей, признавая необходимость оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам, подписывают соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. (См.: О помощи беженцам и вынужденным переселенцам: Соглашение стран СНГ от 24 сент. 1993 г. // Рос. газ. 1995. № 22.).

[225] См.: О мерах по введению иммиграционного контроля: Указ Президента Рос. Федерации от 16 дек. 1993 г. № 2145 // САПП Рос. Федерации. 1993. № 51, ст. 4933.

[226] Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» вступил в законную силу со дня его опубликования 19 августа 1996 г.

[227] Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вступил в законную силу со дня его опубликования 29 октября 2002 г.

лизовывать свое конституционное право на свободу передвижения в пределах страны, поскольку прописка носила разрешительный, а регистрационный учет имеет уведомительный характер.

Вместе с тем, несмотря на то что в отечественном миграционном праве поменялся принципиальный подход к методам правового регулирования общественных отношений между органами миграционного учета населения и гражданами, рудименты института прописки по-прежнему продолжают создавать неудобства россиянам, совершающим внутренние миграции.

Так, в первоначальной редакции Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» понятие «место жительства» законодатель не соотносил с регистрационным учетом граждан.

Однако с января 2014 г. рассматриваемый Закон РФ один из критериев отнесения жилого помещения к месту жительства гражданина определяет следующими словами: «…в которых он зарегистрирован по месту жительства»[228]. Таким образом, законодатель, спустя двадцать лет отказавшись от института прописки, вновь создал дополнительные юридические условия для реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами Российской Федерации, а регистрация (ее отсутствие) по месту жительства и (или) пребывания окончательно стала неотъемлемым дифференцированным условием возникновения одного из элементов многих правоотношений. Это притом, что еще в начале XX в. российские власти полностью отказались от традиционной политики ограничения и перешли к политике свободы переселения внутри Российской Империи.

Сложившаяся ситуация в сфере обеспечения прав и свобод внутренних переселенцев, развития общественных отношений в этом сегменте миграции действительно во многом обусловлена наследием института прописки.

Однако рудиментарная преемственность советского миграционного законодательства является также следствием «крепостных» ограничений, оставивших свой неизгладимый отпечаток на механизме правового регулирования внутренних переселений, которые на протяжении столетий по существу сковывали не только внутренние миграционные процессы основной массы российского населения, но

[228] См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 21 дек. 2013 г. № 376-ФЗ.

и глубоко и надолго трансформировали менталитет отечественного законодателя в рассматриваемой сфере.

Принимая во внимание европейский опыт управления внешними миграционными процессами, не имея при этом внутреннего миграционного потенциала, сдерживаемого крепостным правом, Россия начиная с начала XVIII в. активно проводила политику привлечения иностранцев для заселения и освоения огромных территорий. При этом «культ» привлечения иностранных специалистов продолжался вплоть до конца 30-х годов прошлого столетия. И лишь гипертрофия управленческих отношений, возникшая в период сталинских экономических реформ с опорой на принудительный труд, положила начало использованию внутреннего миграционного потенциала.

В связи с этим следует констатировать, что миграционная политика в СССР сводилась к управлению миграционными потоками только внутри страны, а в области внешних миграций носила преимущественно административный характер запретов и ограничений. Существование «железного занавеса» сформировало не только административное «табу» в отношении выездов граждан Союза ССР за рубеж, но и окончательно упрочило в умах законодателей непоколебимость идеи обязательной юридической «привязки» каждого человека к месту жительства, именуемой регистрацией. В связи с этим в системе миграционных отношений по-прежнему превалирует режим власть – подчинение, хотя как показали результаты исследования, наибольшая эффективность в использовании миграционного потенциала достигается за счет оказания содействия мигрантам, когда соответствующие отношения выстраиваются в форме партнерства государства и потенциального переселенца (иммигранта, трудового мигранта).

В свою очередь, на сегодняшний день, как и прежде, свое неоднозначное развитие получают внешние миграционные отношения. Как в XVIII в. они характеризуются активным привлечением иностранных трудящихся на фоне недостатка своих специалистов, вызванного демографическими просчетами, в том числе в целях восполнения недостающей численности российского населения за счет иммиграции и последующей натурализации иностранцев, не относящихся к титульным народам Российской Федерации. При этом по сравнению с мероприятиями, санкционированными Екатериной II по привлечению иностранных специалистов из «просвещенной»

Европы, в Российскую Федерацию в массовом порядке устремились наследники «Золотой Орды».

2.2. Международные стандарты миграционной деятельности

Анализ развития административно-правовых отношений в миграционной сфере с момента зарождения элементов государственности и права и до настоящего времени показал, что рассматриваемый вид взаимоотношений государства и общества (граждан) на различных этапах своего формирования выстраивался в зависимости от уровня внутренних либо внешних угроз безопасности государства. Так, на примере становления российской системы управления в миграционной сфере можно выделить как периоды максимальных дозволений и даже стимулирования внутренней миграции, так и целые эпохи «крепостной» оседлости, а также внешнего «железного занавеса».

На фоне трансформации рассматриваемых отношений каждым из независимых государств выстраивалась собственная миграционная политика. При этом если реализация миграционной политики внутри страны считалось суверенным делом каждой страны, то миграционный обмен между государствами постепенно в начале двадцатого столетия стал отдельным предметом для обсуждения на международной арене.

В 1919 г. при Лиге Наций в качестве международного института обеспечения прав трудящихся создается Международная организация труда (МОТ). Защита интересов трудящихся, занятых за границей, становится одной из целей деятельности МОТ.

Первым международным документом, принятым МОТ в миграционной сфере, становится Рекомендация № 2. Она гласит, что каждый из членов МОТ должен распространить на трудящихся – иностранцев (вместе с их семьями), работающих в пределах его территории, действие своих законов и правил относительно защиты трудящихся своей страны и признал за ними право на создание допускаемых законом организаций, которым пользуются трудящиеся данного члена Организации[229].

[229] См.: О взаимности в области отношения к трудящимся – иностранцам: Рекомендация № 2 МО: принята в г. Вашингтоне 29 окт. 1919 г. – 27 янв. 1920 г. на Генеральной конференции МОТ // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 14.

В дальнейшем на сессиях Генеральной конференции МОТ принимается большое число документов, относящихся (касающихся) к вопросам регулирования процессов трудовой миграции, обеспечения прав и свобод трудящихся-иностранцев. Например, в 1922 г. была принята Рекомендация МОТ № 19 о статистике миграции. Каждому члену МОТ было рекомендовано предоставлять имеющиеся в распоряжении сведения, общие данные о численности эмигрантов и иммигрантов, показывающих раздельно граждан данной страны и иностранцев и указывающих в особенности для граждан данной страны и по возможности для иностранцев: пол; возраст; профессию; гражданство; страну последнего местожительства; страну, в которой лицо предполагает поселиться[230].

Хотя данный документ и имел рекомендательный характер, его по праву можно считать одним из первых международных стандартов административной деятельности в миграционной сфере, поскольку он объявил о единых подходах в государствах – членах МОТ к учету трудовой миграции.

Следует отметить, что международные стандарты в миграционной сфере (правила, принципиальные положения) не являются обязательными требованиями для государств в своей деятельности по обеспечению прав и свобод мигрантов, противодействию незаконной и нежелательной миграции, как на своей территории, так и за их пределами. Как и любые международные стандарты, они всего лишь ориентиры для мирового сообщества и государств – подписантов (участников) соответствующих правовых документов в рамках международного сотрудничества в рассматриваемой сфере.

Стандарты находят свое отражение в международных документах в виде правовых норм, ***закрепляющих принципы*** обеспечения миграционных процессов, ***утверждающих конкретные рекомендации***. Данные документы принимаются в форме соглашений, пактов, конвенций, деклараций, правил и т.п. При этом стандарты хотя и выражают единое стремление мирового сообщества максимально унифицировать средства и методы административной деятельности исполнитель-

[230] См.: О представлении в Международное бюро труда статистических и других сведений, касающихся эмиграции, иммиграции, а также репатриации и транзита эмигрантов: Рекомендация № 19 МОТ: принята в г. Женеве 2 нояб. 1922 г. на 4-ой сессии Генеральной конференции МОТ // Указ. соч. С. 85–86.

ной власти в сфере регулирования миграционных процессов, однако являются неравнозначными по своему юридическому статусу.

Большинство международных правовых актов, касающиеся миграционной сферы, разрабатываются и принимаются в рамках деятельности Организации Объединенных Наций (ООН). Свою деятельность в рассматриваемой сфере ООН реализует посредством обсуждения актуальных проблем миграции населения с последующим принятием документов Генеральной Ассамблеей ООН[231], Верховным комиссариатом ООН по проблемам беженцев, Экономическим и Социальным Советом ООН[232], другими органами и специализированными учреждениями ООН. Например, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) является проводником международных стандартов использования интеллектуальных технологий в области миграции, которыми являются введение биометрических паспортов[233].

В свою очередь для Российской Федерации в качестве таковых стандартов выступают также нормы, закрепляющие принципы и формулирующие рекомендации, содержащиеся в договорах, заключенных в рамках Совета Европы, государств – участников Союза Независимых Государств (СНГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и других межгосударственных объединений, членами которых она является.

В юридической литературе встречаются различные подходы к классификации международных стандартов. В зависимости от статуса (уровня) организации, утвердившей (принявшей) стандарты, их можно условно разделить:

---

[231] В своей резолюции 54/212 от 22 декабря 1999 г. Генеральная Ассамблея ООН настоятельно призвала государства-члены и систему ООН укреплять международное сотрудничество в области международной миграции и развития в целях содействия устранению коренных причин миграции, особенно тех, которые связаны с нищетой, и максимального увеличения выгод от международной миграции для тех, кого это касается, и рекомендовала в соответствующих случаях межрегиональным, региональным и субрегиональным механизмам продолжать заниматься рассмотрением вопроса о миграции и развитии.

[232] См., напр., резолюцию 2005/13 «Всемирная программа переписей населения и жилищного фонда 2010 года», в которой было объявлено о проведении переписей населения раунда 2010 г. и содержался призыв к государствам-членам провести переписи населения в период 2005–2014 гг.

[233] Правовой основой для работы ИКАО в данной области служат: Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция 1944 г.); Приложение 9 к Чикагской конвенции «Упрощение формальностей»; резолюции Ассамблеи ИКАО (Резолюция 33-18); документ ИКАО Doc 9303 «Машиносчитываемые проездные документы». (См.: ICAO MRTD REPORT. Vol. 1. No. 1. Montreal: International Civil Aviation Organization (ICAO), 2006. P. 9).

а) на стандарты ООН и ее рабочих органов[234];

б) стандарты региональных межправительственных организаций (Совет Европы[235], Организация африканского единства и др.);

в) стандарты международных неправительственных организаций, не входящих в структуру ООН[236].

Применительно к миграционной сфере в зависимости от предмета правового регулирования международные стандарты можно классифицировать по следующим основаниям:

а) устанавливающие принципиальные положения по обеспечению прав и свобод мигрантов (иммигрантов и эмигрантов);

б) определяющие принципы администрирования в сфере вынужденной миграции;

в) утверждающие рекомендации по управлению в сфере международной трудовой миграции;

г) определяющие принципиальные подходы к противодействию незаконной миграции и преступлениям, связанным с ней.

Данные группы стандартов весьма дифференцированы по статусу и числу международных актов, их закрепляющих. Так первая, группа норм – стандартов по предложенной классификации, устанавливающая принципиальные положения по обеспечению прав и свобод иммигрантов и эмигрантов в международном законодательстве, представлена фрагментарно.

Связано это, вероятно, с отсутствием у большинства государств принципиальных обязательств по приему иммигрантов, и как следствие, нежелание договариваться об этом на высоких международных площадках.

---

[234] В 2005 г. Подкомиссия ООН по защите и поощрению прав человека приняла так называемые Принципы Пинейро – Принципы по возвращению жилища и имущества беженцам и перемещенным лицам. Чтобы упростить применение этих принципов, несколько учреждений, включая Продовольственную и сельскохозяйственную организацию (ФАО) и УВКБ ООН, издали руководство по их осуществлению. (Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the "Pinheiro Principles". Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2007. P. 5).

[235] См., напр.: О стандартах определения граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также о содержании предоставляемой защиты: Директива № 2011/95/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза.

[236] В данном случае речь идет о стандартах, предназначенных для использования различными организациями (фондами, союзами, объединениями, инициативными группами и т.п.), оказывающими содействие различным категориям мигрантов (беженцам, жертвам преступлений и т.д.).

В большинстве своем иммиграция как процесс является добровольным, планируемым перемещением переселенцев к новому месту жительства в государства не своей гражданской принадлежности. При этом единичные страны реализуют специальные переселенческие (иммиграционные) программы.

Даже в государствах потенциальной иммиграции и в странах-донорах (по отношению к «утечке мозгов») эти процессы, если они протекают стихийно и в массовом порядке, соотносятся с проблемами нежелательных миграций. Каждая из стран всеми существующими правовыми способами стремится их сдерживать.

Поэтому основными международными стандартами в сфере обеспечения иммиграции (эмиграции) следует признать единые подходы в государствах (донорах и реципиентах) к поддержанию достоверной информации об эмиграции или иммиграции.

Например, в ст. 1 Конвенции «О вербовке, трудоустройстве и условиях труда трудящихся – мигрантов» указывается, что каждый член Международной организации труда, ратифицирующий настоящую Конвенцию, обязуется принимать и применять уголовные санкции:

за «i) вводящую в заблуждение пропаганду относительно эмиграции или иммиграции;

ii) пропаганду об эмиграции или иммиграции, нарушающую национальное законодательство;

b) осуществлять контроль над рекламами, афишами, листками и другими видами пропаганды относительно работы на одной территории, предлагаемой лицам, проживающим на другой территории»[237].

Как следует из норм данной Конвенции, принятие и применение уголовных санкций, а также организация соответствующего контроля в государствах – подписантах Конвенции представляют собой некие стандарты безопасности, направленные на обеспечение права потенциальных переселенцев на достоверную информацию.

Характерно, что Российская Федерация не является подписантом указанной Конвенции, и фактически не обязана соблюдать соответствующие стандарты. Вместе с тем деятельность, связанная с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за

[237] О вербовке, трудоустройстве и условиях труда трудящихся – мигрантов: Конвенция № 61 МОТ: заключена в г. Женеве 28 июня 1939 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 –1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 562–567.

пределами территории Российской Федерации, является в нашей стране лицензируемой[238].

29 декабря 1927 г. вступила в силу Конвенция № 21 Международной организации труда «Об упрощении процедуры инспекции эмигрантов на борту судов», нормы которой также следует относить к рассматриваемой группе стандартов[239].

Необходимо отметить, что международные стандарты обращения с эмигрантами находятся практически в одной правовой плоскости со стандартами противодействия незаконной иммиграции. Ибо две юридические процедуры: выезда из страны своей гражданской принадлежности и въезда в иное государство-реципиент к новому месту жительства представляют собой международной переселенческий процесс, требующий миграционного контроля. Соответственно каждое государство въезда всегда рассчитывает свои возможности по приему потенциальных иммигрантов, определяя соответствующие квоты и правила приема переселенцев. При этом не вызывает сомнений, что нарушения этих правил (режима иммиграции), а в некоторых случаях и эмиграции должны предусматривать юридическую ответственность.

В связи с этим отдельное внимание международное сообщество обращает на вопросы противодействия незаконной миграции, привлечению к ответственности организаторов (пособников) незаконного перемещения (переселения) потенциальных иммигрантов (беженцев, экономических и экологических мигрантов).

Примером международных стандартов, определяющих принципиальные подходы к противодействию незаконной миграции и преступлениям, связанным с ней, являются нормы ст. 8 Конвенции № 97 МОТ: «Всякое лицо, способствующее тайной или незаконной иммиграции, подлежит соответствующему наказанию»[240].

---

[238] См.: Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 окт. 2012 г. № 1022: ред. 30 дек. 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 42, ст. 5713; СПС КонсультантПлюс.

[239] Заключена в г. Женеве 5 июня 1926 г. Российская Федерация в реализации данной Конвенции не участвует.

[240] См.: О трудящихся-мигрантах: Конвенция № 97 МОТ: заключена в г. Женеве 1 июля 1949 г.

Каждый член МОТ принимает все необходимые и соответствующие меры как в рамках своей юрисдикции, так и в сотрудничестве с другими государствами-членами:

a) для пресечения тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов;

b) против организаторов незаконного или тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, начинается ли это движение с его территории, проходит ли через эту территорию или прибывает на нее, а также против тех, кто нанимает трудящихся, иммигрировавших в незаконных условиях[241].

В качестве стандартов диспозитивного характера в рассматриваемой сфере следует выделить нормы ст. 8 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

Государство, имеющее основания подозревать, что судно другого государства или имеющее знаки его регистрации в таком государстве, участвует в незаконном ввозе мигрантов по морю, ***может просить*** разрешения государства флага принять надлежащие меры в отношении этого судна. Государство флага ***может разрешить*** запрашивающему государству, в частности:

a) высадиться на это судно;

b) произвести досмотр этого судна; и

c) в случае обнаружения доказательств участия этого судна в незаконном ввозе мигрантов по морю, принять надлежащие меры в отношении этого судна, а также лиц и груза на борту в порядке, разрешенном государством флага[242].

Учитывая, что организация незаконной миграции в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности рассматривается в качестве одного из проявлений организованной преступности, указанные диспозитивные нормы вызывают некое недоумение. Международное сообщество признает факты незаконного ввоза мигрантов по морю в качестве тяжких преступлений, имеющих трансграничный характер, борьба с которыми является общей забо-

---

[241] См.: О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения: Конвенции № 143 МОТ: заключена в г. Женеве 24 июня 1975 г., ст. 3.

[242] См.: Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности: принят в г. Нью-Йорке 15 нояб. 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

той всех правоохранительных органов государств – членов ООН, но при этом предоставляет государствам право выбора для принятия соответствующих решений.

Среди стандартов-рекомендаций в сфере противодействия незаконной миграции необходимо выделить IV раздел «Меры по борьбе с незаконным ввозом мигрантов» Резолюции № 56/261 Генеральной Ассамблеи ООН.

Государствам рекомендуется стремиться содействовать:

подготовке и совместному использованию информации и аналитических данных о характере и масштабах незаконного ввоза мигрантов, а также об известных лицах и организациях, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и об используемых ими средствах и методах;

принятию или усилению эффективных законов для предупреждения незаконного ввоза мигрантов и наказания за такую деятельность, а также мер поддержки и защиты прав незаконно ввозимых мигрантов и свидетелей по делам о незаконном ввозе;

осуществлению мер по защите основных прав незаконно ввезенных мигрантов, свидетелей по делам о незаконном ввозе с целью защитить их от насилия и принять соответствующие меры в случаях, когда жизнь, безопасность или человеческое достоинство мигрантов в процессе их незаконного ввоза ставятся под угрозу;

оказанию поддержки неправительственным и другим организациям, а также элементам гражданского общества по вопросам, связанным с незаконным ввозом мигрантов, и сотрудничество с ними;

подготовке и распространению среди населения информации о незаконном ввозе мигрантов для просвещения должностных лиц, широкой общественности и потенциальных мигрантов о подлинном характере такого незаконного ввоза, в том числе об участии в нем организованных преступных групп и опасностях, которым подвергаются незаконно ввозимые мигранты[243].

Наиболее распространенными в международном праве являются принципиальные положения в отношении вынужденных мигрантов.

В 1950 г. Резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН принимается Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам

[243] См.: Планы действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI в.: Резолюция № 56/261 Генеральной Ассамблеи ООН: принята в г. Нью-Йорке 31 янв. 2002 г. на 93-м пленарном заседании 56-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

беженцев. Спустя несколько месяцев в 1951 г. заключается Конвенция о статусе беженцев.

Являясь основополагающим документом в сфере вынужденной миграции, Конвенция о статусе беженцев устанавливает ряд принципиальных обязательств государств в отношении данной категории лиц. Например, принцип недопустимости дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения.

В качестве принципиального обязательства государства в ст. 4 Конвенции определяется, что «договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, находящимся на их территориях, по меньшей мере столь же благоприятное положение, как и своим собственным гражданам, в отношении свободы исповедовать свою религию и свободы предоставлять своим детям религиозное воспитание».

Следует отметить, что принципиальные обязательства государств (стандарты) в сфере вынужденной миграции и в отношении беженцев в частности, начинают действовать лишь с момента принятия административного решения о признании лица беженцем (ходатайствующим по существу).

Вместе с тем в международном праве в сфере вынужденной миграции существуют нестандартные правила действий в отношении потенциальных беженцев. Например, во время войны или при наличии других чрезвычайных и исключительных обстоятельств государства вправе принимать временные меры, которые они считают необходимыми в интересах государственной безопасности, по отношению к тому или иному определенному лицу, еще до выяснения государством, что оно действительно является беженцем. При этом, как следует из норм ст. 9 Конвенции, государство не только может применять соответствующие меры в интересах государственной безопасности, но и определять их продолжительность.

Данные принципиальные положения могут быть использованы для организации миграционной деятельности в случаях экстренного массового прибытия на территорию государства лиц, ходатайствующих о признании беженцами.

В соответствии п. 2 ст. 14 Федерального закона «О беженцах» места пребывания указанных лиц и условия их содержания определяются Правительством РФ.

Примечательно, что на сегодняшний день, механизм регулирования Правительством РФ этих вопросов на уровне нормативных правовых актов не закреплен. При этом парадокс заключается в том, что

в отношении данной категории людей, в отличие от лиц, признанных беженцами, не существует каких-либо международных стандартов обращения. Это притом что еще в 1984 г. в Картахенской декларации указывалось на необходимость введения минимального стандарта обращения с беженцами с учетом заключения Исполнительного комитета УВКБ, в частности Заключение № 22 «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока»[244].

Одним из международных стандартов, используемых в деятельности в сфере вынужденной миграции, является принцип невысылки беженцев или их принудительное возвращение в страны, из которых они прибыли (ст. 33 Конвенции).

В рамках развития международных стандартов в Европейском Союзе под принципом невысылки в ст. 78 договора о функционировании Европейского Союза понимается недопустимость автоматической высылки лица, ходатайствующего о предоставлении убежища или иной международной защиты, без предварительного изучения его ходатайства[245].

Поскольку предоставление государством убежища лицам, имеющим основание ссылаться на ст. 14 Всеобщей декларации прав человека[246], является мирным и гуманным актом, ООН приняты рекомендации, касающиеся территориального убежища. Например, ни к какому лицу, ссылающемуся на ст. 14 не должны применяться такие меры, как отказ от разрешения перехода границы или, если оно уже вступило на территорию, на которой ищет убежища, высылка или принудительное возвращение в какую-либо страну, где это лицо может подвергнуться преследованию.

Исключение к вышеуказанному принципу может быть сделано лишь по имеющим решающее значение соображениям национальной

---

[244] См.: Картахенская декларация о беженцах. Выводы и рекомендации: принята в г. Картахене 19–22 нояб. 1984 г. на Коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы».

[245] Союз развивает общую политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, которая стремится предоставить адекватный статус любому гражданину третьей страны, нуждающемуся в международной защите, и обеспечить соблюдение принципа невысылки. (Договор о функционировании Европейского Союза (Вместе со «Списком, предусмотренным в статье 38...», «Заморскими странами и территориями, к которым применяются положения части четвертой Договора...»: подписан в г. Риме 25 марта 1957 г.

[246] «1. Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. 2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций».

безопасности или в целях защиты населения, как, например, в случае массового притока людей.

Если какое-либо государство все же решит, что исключение из принципа будет оправданным, то оно должно рассмотреть вопрос о предоставлении данному лицу на таких условиях, которые оно сочтет подходящими, возможности переезда в другое государство – либо с помощью предоставления временного убежища, либо иным путем[247].

Важность и значение принципа non-refoulement (включая запрещение отказа в пропуске через границу) как краеугольного камня в международной защите беженцев подтверждается в Картахенской декларации о беженцах. Этот принцип является императивным в отношении беженцев и при нынешнем состоянии международного права должен быть признан и соблюдаться в качестве нормы jus cogens[248].

Из принципа невыдворения (non-refoulement) напрямую вытекает принцип добровольности репатриации, который остается наиболее желаемым решением для беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев.

Как и в случае с Картахенской декларацией о беженцах в центральной Америке, Мексике и Панаме стандарты в сфере вынужденной миграции предлагаются международными и неправительственными организациями для стран СНГ.

Например, нам предлагается во время репатриации создавать надлежащие условия безопасности по маршрутам репатриации. Должна быть гарантирована физическая безопасность, включая защиту от вооруженного конфликта и устранение связанных с конфликтом рисков. Следует также обеспечивать базу материального благополучия, такую как доступ к земле и средствам существования. В ситуациях вооруженного конфликта необходимо достижение и реализация политического урегулирования.

Беженцы и лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, должны по мере возможности получать полную и объективную информацию о положении в стране их происхождения с тем, чтобы иметь возможность принять решение на основании этой информации. Такая информация должна включать описание общих

---

[247] См.: Декларация о территориальном убежище: принята 14 дек. 1967 г. Резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеей ООН.

[248] Картахенская декларация о беженцах. Выводы и рекомендации: Принята в г. Картахене 19–22 нояб. 1984 г. на Коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы».

условий в стране или месте происхождения, а также более подробную информацию о положении в конкретных районах репатриации, например о степени безопасности, наличии земельных участков; информацию о наличии международной помощи и защиты; текст официальных гарантий или заверений, предоставляемых правительством страны происхождения, и соответствующие разъяснения[249].

В конце 90-х годов прошлого столетия, продолжением международных представительских мероприятий стало подписание модельного законодательного акта об общих принципах регулирования вопросов, связанных с беженцами – гражданами бывшего СССР на территориях государств Содружества, который определил соответствующие стандарты деятельности или минимальные правила администрирования в отношении беженцев на территории государств СНГ[250].

Следует отметить, что по поручению Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссии по правам человека были разработаны и в 1998 г. приняты «Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны».

В соответствии с руководящими принципами, к рассматриваемой категории лиц относятся лица, которых вынудили покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ[251].

Исходя из действующих норм по правам человека, норм международного гуманитарного права и права беженца, в тридцати принципах определены права лиц, перемещенных внутри страны, и обязанности правительств и вовлеченных сторон по отношению к такому населению. Они применяются ко всем фазам перемещения и предусматривают защиту в период, предшествующий перемещению (то

---

[249] Программа действий (Вместе со «Списком участников подготовительного процесса»): принята в г. Женеве 31 мая 1996 г. Международной конференцией по проблемам беженцев и мигрантов в странах СНГ.

[250] Принят в г. Санкт-Петербурге 15 июня 1998 г. Постановлением 11–8 на 11-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

[251] См.: Введение, параграф 1. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Комментарий Вальтер Келинов по вопросу. Институт Брукингса. Проект по вопросу о перемещении лиц внутри страны. УКГД, 1999.

есть запрет от произвольного перемещения), защиту и помощь во время перемещения, при возвращении и в период интеграции[252].

Следует согласиться с мнением Л.Ф. Абзаловой, что определение «внутриперемещенное лицо» носит описательный характер и не является правовым термином. В нем содержатся два основных элемента, составляющих понятие перемещения лиц внутри страны: принудительное перемещение и неперемещение за пределы государственных границ. В определении излагаются основные причины перемещений, однако включение в него такого ограничения, как «в частности», ясно указывает на то, что не исключаются и другие причины[253].

Учитывая относительно определенный характер понятия внутриперемещенного лица, предлагаемого ООН в руководящих принципах по вопросам о перемещении лиц внутри страны, данные принципы не могут быть однозначно рассмотрены в качестве международных стандартов миграционной деятельности. Применительно к вопросам управления миграционными процессами в нашей стране тем более, поскольку отечественное миграционное законодательство не использует термина «внутриперемещенное лицо».

Наряду с приведенными примерами международных стандартов в миграционной сфере, заслуживает внимания подход, содержащий в себе идею целесообразности их имплементации в российское законодательство в полном или частичном объеме.

Как любая правовая норма, международный стандарт, при его внедрении влечет за собой экономические эффекты, в том числе в виде издержек. Например, создание реадмиссионных центров или специализированных учреждений для иностранных граждан и лиц без гражданства подлежащих административному выдворению за пределы территории Российской Федерации требует больших материальных затрат.

Поэтому все стандарты миграционной деятельности, исходя из социально-экономических возможностей государства по их реализации, можно разделить на несколько групп. Во-первых, это те стандарты, для внедрения которых не требуется дополнительных материальных затрат, а их реализация на практике зависит исключительно от

---

[252] См.: Воронина Н.А. Международное право и проблемы правового регулирования положения внутриперемещенных лиц // Юрист-международник. 2005. № 3.

[253] См.: Абзалова Л.Ф. Международно-правовое регулирование миграционных процессов // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.

активности соответствующих органов власти. Во-вторых, это стандарты, для внедрения и реализации которых у государства нет необходимых социально-экономических возможностей. Однако эти возможности могут быть изысканы в ближайшее время, поскольку внедрение соответствующих стандартов является обязательством государства и необходимо для обеспечения прав и свобод человека. И наконец, третья группа стандартов, для внедрения которых нет реальных социально-экономических возможностей. При этом они не могут быть созданы в ближайшие время. Целесообразность их закрепления в отечественном праве и использования в правоприменительной практике представляется весьма спорным вопросом.

Через призму социально-экономической целесообразности следует рассматривать рекомендации – стандарты по управлению в сфере международной трудовой миграции. Например, 8 сентября 1926 г. вступила в силу Конвенция МОТ № 19 «О равноправии граждан страны и иностранцев в области возмещения трудящимся при несчастных случаях»[254].

В соответствии с п. 1 ст. 1 указанной Конвенции каждый член МОТ, ратифицировавший настоящую Конвенцию, обязуется предоставить гражданам любого другого члена Организации, ратифицировавшего эту Конвенцию, пострадавшим от несчастных случаев на производстве, происшедших на его территории, или их иждивенцам, права на возмещение, одинаковые с теми, которые предусмотрены для его собственных граждан.

По состоянию на 11 февраля 2016 г. указанную Конвенцию ратифицировало 121 государство. Причем подписантами Конвенции стали не только страны – доноры рабочей силы, но и государства с высоким уровнем развития. Россия на сегодняшний день не ратифицировала этой Конвенции в силу необъяснимых причин.

Наряду с указанной Конвенцией, существует множество иных документов МОТ, содержащих международные стандарты в сфере трудовой миграции, в которых Российская Федерация не участвует[255].

---

[254] Заключена в г. Женеве 5 июня 1925 г.

[255] См., напр.: О сотрудничестве между государствами в области вербовки, трудоустройства и условиях труда трудящихся-мигрантов: Рекомендация МОТ № 62 . Женева, 28 июня 1939 г.; О трудящихся-мигрантах: Конвенция МОТ № 97. Женева, 1 июля 1949 г.; О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения: Конвенция МОТ № 118. Женева, 28 июня 1962 г.; О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся – мигрантам равенства возможностей и обращения: Конвенция № 143: Женева, 24 июня 1975 г.; О содействии занятости и защите от безработицы: Конвенция МОТ № 168. Женева, 21 июня 1988 г.; и др.

При этом Россией не ратифицирован один из первых документов комплексного характера в рассматриваемой сфере – Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах, которая по сей день по-прежнему остается актуальной. Она регламентирует обязанности стран, участвующих в международной трудовой миграции, содержит рекомендации по обеспечению социальных гарантий трудящимся-мигрантам, по вопросам заключения международных двусторонних договоров об использовании рабочей силы и индивидуальных трудовых контрактов.

По мнению С.А. Трыкановой, «если бы Конвенция была ратифицирована всеми ее подписантами и национальные миграционные законодательства были приведены в соответствие с нею, уже не стоял бы вопрос о правах мигрантов и членов их семей, о нелегальной миграции, дискриминации, о связи миграции с национальной безопасностью»[256].

Следует отметить, что в соблюдении определенного рода стандартов деятельности в сфере трудовой миграции заинтересованы определенные группы стран мирового сообщества, отдельные союзы государств. В частности в 1983 г. вступает в силу Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (ETS № 93), в 1990 г. подписывается Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Несмотря на то, что ряд государств – членов СНГ подписывает эти документы, Российская Федерация игнорирует соответствующие международные стандарты.

В свою очередь Российской Федерацией ратифицируется Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся – мигрантов (Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 47-ФЗ). Таким образом, наглядно демонстрируются государственные приоритеты в соблюдении (признании, выборе) международных стандартов, применительно к национальному законодательству и реализации национальной миграционной политики в сфере внешней трудовой миграции.

Как справедливо утверждает Ю.А. Тихомиров, «международное право устаревает, благодаря невычлененной, спонтанной системе юридической силы резолюций и решений Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, признающих и не признающих их государств»[257].

---

[256] Трыканова С.А. Развитие международного миграционного права в XX–XXI вв. // Миграционное право. 2007. № 5.

[257] См.: Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. № 11.

Сегодня в условиях глобальных миграционных процессов мы наблюдаем существенные трансформации административного порядка в миграционной сфере. По существу, происходит формирование нового глобального административного пространства, которое основывается не на суверенном равенстве государств, использующих, в частности, международные стандарты в миграционной сфере, а на выборе отдельными государствами и их союзами приоритетов в публично-правовых институтах с учетом национальной (коллективной) безопасности и социально-экономических интересов от миграционных эффектов.

Новые формы глобального миграционного права будут являться результатами консолидации международного, внутригосударственного и административного права, посредством появления новых «норм-конгломератов». Подобные нормы могут появляться не только за счет имплементации норм международного права в национальное миграционное законодательство, но и, наоборот, в результате имплементации норм национального (регионального) административного управления в систему международного права.

Как известно, степень имплементации международных норм в национальное законодательство зависит от статуса этих норм, поскольку они имеют различную юридическую силу. Часть норм международного права должны быть имплементирована в национальное законодательство в обязательном порядке, в соответствии с взятыми государством на себя обязательствами, а нормы-рекомендации могут быть имплементированы по усмотрению законодателя.

Приоритет международных стандартов и их влияние на формирование российского законодательства можно рассмотреть при сопоставлении ст. 2, ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17 Конституции РФ.

Статья 2 Конституции РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и устанавливает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. При этом формулировка ч. 1 ст. 17 с учетом положения ч. 4 ст. 15 подчеркивает признание вторичного характера закрепления в Конституции прав и свобод человека и гражданина.

С этой точки зрения можно говорить, что права человека предшествуют самой Конституции и обладают приоритетом в отношении

всех остальных положений Конституции, включая все принципы, составляющие основы конституционного строя[258].

С научной точки зрения имплементация международно-правовых норм в миграционной сфере в российское законодательство возможна на основе определенных теоретических моделей:

модель базового правового регулирования, которая предполагает установление общих норм в сфере миграции, главным образом на уровне административного законодательства;

модель точечного внесения изменений в законодательство, которая предусматривает включение в законодательство специальных норм, посвященных определенному установленному в международном договоре требованию;

модель секторального изменения законодательства, которая выражается в правовой регламентации посредством специальных законодательных актов, посвященных вопросам миграции, т.е. в виде специального миграционного регулирования на основе нескольких специальных законов, детально реализующих отдельные положения конвенций по вопросам миграции;

модель комплексного правового регулирования, которая объективируется посредством принятия специальных законов, имплементирующих положения международных конвенций по вопросам миграции, в системной связи с административно-правовым и иным правовым регулированием.

Следует отметить, что в настоящее время в нашей стране используется модель базового правового регулирования имплементации конвенций по вопросам миграции. При этом наличие в российском законодательстве модели базового правового регулирования имплементации конвенций по вопросам миграции не исключает его дальнейшего совершенствования и движения к другим, более передовым моделям, в том числе к моделям точечного или секторального изменения миграционного законодательства, что допускает в будущем постепенное формирование модели комплексного правового регулирования[259].

---

[258] См.: Конституция РФ. Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 27–28.

[259] См. более подробно: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов [и др.]; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015.

Рассуждая о моделях имплементации международных стандартов в миграционной сфере в российское законодательство, следует учитывать ряд принципиальных подходов к реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. А именно соотносить ее приоритетные направления и задачи с достижением стратегических целей. В частности, для Российской Федерации должны учитываться задачи, направленные на социально-экономическое, пространственное и демографическое развитие страны, повышение качества жизни ее населения, обеспечение безопасности государства, защиту национального рынка труда, поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также на защиту и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России[260].

Таким образом, в основе имплементации и последующего использования международных стандартов административной деятельности в миграционной сфере для Российской Федерации в качестве приоритетов должны превалировать вопросы обеспечения национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения. При этом должна учитываться демографическая ситуация и ее влияние на потребности российской экономики. Недопустимо внедрение тех стандартов, на реализацию которых у государства нет необходимых социально-экономических возможностей.

Наряду с этим, в целях обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации, на законодательном уровне должен быть закреплен правовой механизм приостановления действий ратифицированных международных документов в сфере миграции на период актуальности внешних угроз безопасности.

2.3. Система миграционного законодательства Российской Федерации

Одним из методологических подходов к исследованию проблем государственного администрирования в сфере миграции является системный анализ действующего миграционного законодательства.

[260] См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации 2018. № 45, ст. 6917.

Представляется, что такой анализ необходим как для выявления проблем правового обеспечения прав, свобод и законных интересов мигрантов и принимающего общества, а также для поиска путей повышения эффективности деятельности государственных и иных полномочных органов (организаций) в рассматриваемой сфере администрирования. Такой подход к исследованию предусматривает рассмотрение права в действии, его реализации в механизме управленческого воздействия на общественные отношения в миграционной сфере. При этом «проблема функционирования такого механизма должна увязываться не только с раскрытием взаимодействия его частей, но, что самое главное, с переводом нормативных положений в упорядоченность общественных отношений»[261].

Право как инструмент социального управления призвано упорядочивать общественные отношения, обеспечивая реализацию позитивных интересов субъектов. При этом сами нормы права, являясь статичной материей, не могут оказать реального воздействия на общественные отношения, для этого им нужны определенные условия, конкретные обстоятельства, при которых возникает необходимость деятельного воздействия правовой формы на социальное содержание отношений.

Характеризуя правовое регулирование, С.С. Алексеев отмечает, что это понятие является «исходным пунктом и объединяющим началом характеристики права в действии». При этом он определяет правовое регулирование как «осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями»[262].

Одним из ключевых моментов в понимании правового регулирования является предмет правового регулирования. В самом общем виде под ним понимают «общественные отношения, которые объективно по своей природе, могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в существующих социально-политических условиях требуют такого воздействия, осуществляемо-

[261] Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч.2. Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1982. С. 4.

[262] Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 209.

го при помощи юридических норм и всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования»[263].

Как и любой иной управленческий процесс, правовое регулирование стремится к оптимизации, к действенности правовой формы, в наибольшей мере создающей режим благоприятствования для развития полезных общественных отношений[264].

Соответствующим образом должен быть выстроен процесс правового регулирования общественных отношений в сфере миграции, где государство создает все необходимые условия для переселенцев, максимально получая выгоду от эффекта миграции. При этом мигранты, соблюдая миграционные правила, осуществляют посильный вклад в социально-экономическое развитие общества, а государство обеспечивает их безопасность и безопасность принимающего сообщества.

Следует отметить, что характер правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе миграции, во многом определяют элементы этих отношений, в том числе и объект правоотношения. Объект правоотношения – это то, по поводу чего, возникает и существует правоотношение, в том числе материальные блага, к которым относятся разнообразные вещи, а также нематериальные блага[265].

Каждый объект правоотношений обладает совокупностью определенных свойств, часть которых обусловливают специфику, характер и предмет правового регулирования. Так, правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе миграции населения, зависит от изменений миграционной ситуации (обстановки). По своему характеру оно может варьировать от создания максимально комфортных условий для переезда к новому месту жительства потенциальных переселенцев (иммигрантов, внутренних мигрантов), до максимального ограничения права на свободу передвижения и выбора места жительства в пределах территории государства, если это обусловлено интересами его национальной либо общественной безопасности.

Применительно к рассматриваемому предмету исследования **миграционная ситуация представляет собой совокупность миграци-**

---

[263] См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 211.

[264] См.: Матузов. Н.И., Малько А.В. Административное право. М., 2005. С. 517.

[265] См.: Общая теория права и государства / под общ. ред. С.С. Алексеева. М., 1989. С. 189.

онных событий, т.е. органически единый ряд юридических фактов прибытия, выбытия или переселений. Наличие комплекса соответствующих, юридически подтвержденных фактов миграций характеризует миграционную ситуацию в качестве объекта правового регулирования.

Основу миграционной ситуации составляют миграционные процессы международного, трансграничного, внутригосударственного, в том числе регионального уровня. Поэтому изменения в социально-экономической, демографической сфере в целом по стране либо в отдельных ее регионах, а в ряде случаев и внешнеполитической ситуации – неизбежно влияют на миграционную ситуацию, что в конечном итоге приводит к соответствующим изменениям в сфере правового регулирования миграционных процессов.

В целях мониторинга миграционной ситуации государство использует систему миграционного учета, контроля и надзора за миграционными процессами. Действие этой системы направлено на обобщение сведений о перемещениях граждан, выявление нарушителей миграционного режима (мигрантов, принимающих лиц, работодателей), а также недостатков в деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц в сфере обеспечения организованных миграций и противодействия нежелательным. При этом государственное регулирование общественных отношений, складывающихся в миграционной сфере, обусловлено двумя обстоятельствами, получением социально-экономической выгоды от миграции населения, и тем, что ее социально полезные свойства при определенных обстоятельствах могут обращаться во вред охраняемым интересам.

В настоящее время именно такие тенденции развития миграционной политики по двум взаимодополняющим направлениям определены в Российской Федерации. Первое – обеспечение надзора за иностранными трудящимися, потенциальными иммигрантами (вынужденными мигрантами), и второе – реализация политики миграционного протекционизма (создание условий для трудоустройства, расселения, адаптации и интеграции переселенцев).

Поэтому среди проблем правового регулирования общественных отношений в миграционной сфере следует выделить две основные группы. Во-первых, проблемы правового регулирования организованных форм миграции (переселение соотечественников из-за рубежа, привлечение иностранной рабочей силы и т.д.). Во-вторых, проблемы предупреждения и пресечения нежелательной миграции (про-

тиводействие незаконной (неконтролируемой) миграции, создание благоприятных условий для проживания в тех регионах страны, где наметился устойчивый отток населения и т. п.).

Наряду с двумя основными направлениями в сфере реализации государственной миграционной политики, требующими пристального внимания законодателя через призму социально-экономических эффектов, существует еще одно, на наш взгляд, «факультативное». Это проблемы правового регулирования вынужденной миграции (предоставление статуса беженца, вынужденного переселенца, а также временного и политического убежища). Второстепенность значения этих проблем для реализации государственной миграционной политики определяется их ситуативным характером, связанным в первую очередь с международными обязательствами Российской Федерации, а также с возможностью государства предоставлять соответствующий статус отдельным категориям внутренних переселенцев. Данный вид миграции, по нашему мнению, является пограничным между организованной и неорганизованной ее формой. Так как государство, хотя и создает необходимые условия для вынужденных мигрантов, однако заранее не планирует проведения соответствующих переселенческих мероприятий[266].

Вместе с тем следует учитывать, что в условиях массового пересечения государственной границы (границ союзных государств) рассматриваемое «факультативное» направление реализации государственной миграционной политики Российской Федерации приобретает важнейшие акценты в рамках обеспечения национальной безопасности нашей страны.

Итак, в целях обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития государства, национальной безопасности, удовлетворения потребностей российской экономики в трудовых ресурсах, рационального размещения населения на территории страны, использования интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации, необходимо создавать условия, в которых эти процессы будут развиваться. Одним из гарантов развития соответствующей благоприятной ситуации является отлаженный механизм правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

---

[266] Исключение может составлять организованная эвакуация населения при чрезвычайных ситуациях социального, природного и техногенного характера.

Для выяснения эффективности работы этого механизма в современных условиях представляется целесообразным рассмотреть юридические нормы, с учетом обозначенных выше проблемных направлений реализации миграционной политики.

Общеизвестно, что именно административно-правовые нормы определяют правовое положение участников миграционного процесса, их права и обязанности, а также юридические средства, обеспечивающие их должное поведение. Таким образом, перспективным, на наш взгляд, является рассмотрение указанных норм в аспекте их функционального назначения. Для этого важно охарактеризовать совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, которые собственно и составляют регламентацию отношений в миграционной сфере.

С учетом имеющейся в юридической литературе пятизвенной группировки[267] законодательных и иных нормативных правовых актов, рассмотрим их функциональное назначение применительно к предмету нашего исследования.

К ***первой группе*** в первую очередь относится Конституция Российской Федерации, в которой закреплены основополагающие принципы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, функционирования государственных и общественных институтов.

Анализ статей главы Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» показывает, что определяющим критерием правового демократического государства является приоритет человека, его прав и свобод. Конечная цель такого государства состоит в обеспечении интересов личности во всех сферах жизнедеятельности[268].

Особенностью действующей Конституции РФ является признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими (ст. 18). Непосредственное, прямое действие конституционных прав и свобод тесно связано с общим принципом высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ (ст. 15). В связи с этим следует особо подчеркнуть, что это один из существенных признаков правового государства, подчеркивающий значение прав и свобод человека как высшей ценности.

---

[267] См.: Система советского законодательства / под ред. И.С. Самощенко. М., 1981. С. 10–11.

[268] См.: Конституция Российской Федерации: Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 122–292.

В качестве одной из таких ценностей, но с некой «оговоркой», Конституция РФ провозглашает право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства. По смыслу ст. 56 Конституции РФ оно может быть ограничено в законодательном порядке, «только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55).

Данное право непосредственно корреспондируется с потребностью человека совершать миграции. Однако реализовать его могут только те граждане, которые законно находятся на территории Российской Федерации (ст. 27) и не ограничены в соответствующих правах на передвижение внутри страны и за ее пределы.

Помимо возможных ограничений, предусмотренных ст. 56, ч. 2 ст. 27 Конституции РФ прямо указывает на ограничение права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан и лиц без гражданства, несмотря на то, что они пользуются в Российской Федерации правами наравне с гражданами Российской Федерации (ст. 62). Так, при свободе выезда за пределы Российской Федерации, беспрепятственно въезжать (возвращаться) имеют право только граждане Российской Федерации. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть высланы за пределы Российской Федерации или выданы другому государству (ст. 61).

К рассматриваемой группе норм вплотную примыкают установленное пунктом «а» ст. 89 Конституции РФ правомочие Президента РФ решать «вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища».

Таким образом, анализ конституционных норм, затрагивающих миграционную сферу, позволяет отметить следующее.

1. Основные, принципиальные аспекты правового регулирования миграции отнесены к исключительному, по смыслу ст. 71 и 72, ведению федерального центра. Однако в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся такие важные для регулирования миграции аспекты, как защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (п. «б», ст. 72).

2. Разделяя граждан на законно и незаконно находящихся в Российской Федерации, Конституция РФ опосредованно указывает на

необходимость проведения иммиграционного контроля на территории Российской Федерации. При этом сфера надзора и контроля за миграционными процессами с учетом толкования норм Конституции РФ может расширяться за счет возможности законодательного ограничения права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства.

3. В качестве возможных мер принуждения, применяемых к нарушителям – мигрантам иностранцам, Конституция РФ определяет высылку за пределы Российской Федерации. При этом действующее российское законодательство не содержит конституционный термин «высылка».

4. В условиях проведения политики возвращения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, представляется, что норма Конституции РФ, предоставляющая право беспрепятственного въезда (возвращения) в Российскую Федерацию только российским гражданам, дискриминирует наших соотечественников, подрывая в их глазах авторитет России. При этом **Конституция РФ не содержит положений, касающихся вопросов репатриации, иммиграции в Российскую Федерацию, она не использует термин «миграция» и не определяет миграцию в Российской Федерации качестве исключительного права человека и гражданина.**

К анализируемой группе правовых актов также следует отнести основные международно-правовые акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Это положение вытекает из смысла ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в которой говорится: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора».

Весь массив международно-правовых актов, определяющих основные принципы и стандарты в миграционной сфере можно разделить на три группы. Во-первых, это, документы глобального масштаба, которые принято именовать универсальными, поскольку их участниками является, за редким исключением, подавляющее большинство государств планеты. К большинству таких актов Россия присоединилась, находясь еще в составе Союза ССР, и продолжает

свое участие в них в качестве правопреемника[269]. Во-вторых, это международные документы регионального масштаба. К ним относятся документы СНГ[270], Союзного государства[271], ЕАЭС[272], ОДКБ[273].

Особенностью этих документов, выработанных в рамках указанных межгосударственных образований, является то, что они содержат общепринятые для стран-участниц подходы к мигрантам и по отношению к миграционным процессам. В-третьих, немаловажную роль в регулировании миграционных процессов играют двусторонние договоры и соглашения, в которых участвует Российская Федерация[274]. В данном случае, ратифицированные двусторонние договоры и соглашения, касающиеся миграции, на более детальном уровне регулируют правоотношения в этой сфере.

Ко ***второй группе*** относятся основные законодательные акты государства, так или иначе связанные с миграцией населения. Данный законодательный массив можно классифицировать по доброму десятку критериев – по принадлежности к той или иной отрасли права, по субъекту (граждане Российской Федерации и иностранные граждане, вынужденные мигранты), потому, регулирует ли акт непосредственно миграционные процессы или же устанавливает правомочия государственных органов, участвующих в реализации миграционной политики и т.д. Однако с учетом обозначенных выше трех основных направлений реализации миграционной политики разбить данную совокупность законодательных актов на регулирующие организованные формы миграции, направленные на предупреждение и

---

[269] См., напр.: О ратификации конвенции о правах ребенка: Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-I.

[270] См., напр.: О Концепции поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств – участников СНГ и Приоритетных мероприятиях по формированию общего рынка труда и регулированию миграции рабочей силы на 2017–2020 годы: решение Экономического совета СНГ: принято в г. Москве 17 марта 2017 г.

[271] См., напр.: Об Основных направлениях миграционной политики на территории государств – участников Договора о создании Союзного государства: Постановление Совета Министров Союзного государства № 23: принято 29 окт. 2005 г.

[272] См., напр.: О заключении двусторонних международных договоров в сфере миграции между государствами – членами Евразийского экономического союза: Рекомендация № 18 Коллегии Евразийской экономической комиссии: принята в г. Москве 25 окт. 2016 г.

[273] См., напр.: О создании Координационного совета руководителей компетентных органов государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам борьбы с незаконной миграцией: Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности: принято в г. Душанбе 6 окт. 2007 г.

[274] См., напр.: О ратификации соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Киргизской республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов: Федер. закон от 14 нояб. 1997 г. № 139-ФЗ; и т.д.

пресечение ее нежелательных форм, а также регулирующие вынужденную миграцию, не представляется возможным. Исключение составляет последняя группа, в которую по праву должны быть включены законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», которые целиком адресованы сфере регулирования вынужденной миграции.

Вместе с тем для удобства восприятия законодательного массива, в процессе исследования представляется дифференцировать основные из них на три блока, руководствуясь при этом избирательной направленностью законодательных актов на реализацию внешней и внутренней миграционной политики, выделив среди них политику в отношении вынужденных мигрантов.

По нашему мнению, к первой группе законодательных актов, действие которых направленно на реализацию внешней миграционной политики Российской Федерации следует отнести следующее.

1. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Закладывая основы механизма, призванного обеспечивать право на свободу передвижения (порядок получения выездных документов для россиян, въезда, выезда и транзитного проезда для иностранцев), рассматриваемый Федеральный закон устанавливает случаи и основания такого права, включая в себя отсылки к законодательству о безопасности, – к законам «О Государственной границе Российской Федерации» и «О государственной тайне».

2. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»[275]. Данный закон включает правила пересечения государственной границы РФ лицами и транспортными средствами, перемещения через нее грузов, товаров и животных. Нормы данного закона совместно с нормами Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» устанавливают пределы правомочий государственных органов по охране и защите государственной границы РФ, в том числе принципиальные основы деятельности пограничных органов ФСБ России и иных органов исполнительной власти по обеспечению разрешительного порядка пересечения государственной границы РФ.

3. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания,

[275] См.: ВСНД и ВС Российской Федерации. 1993. № 17, ст. 594.

вызванного вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»[276]. Статья 10 данного Федерального закона определяет одно из условий въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства[277].

4. Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1-ФЗ «О государственной тайне»[278]. Статья 24 данного Федерального закона ограничивает право граждан Российской Федерации, допущенных или ранее допускавшихся к государственной тайне, на выезд за границу за пределы Российской Федерации на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне.

5. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Пункт 2 статьи 5 данного Закона определяет в качестве направления государственной политики в области содействия занятости населения – международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации. При этом «привлечение на территорию Российской Федерации иностранной рабочей силы является приоритетным правом Российской Федерации» (ст. 17).

Ко второй группе законодательных актов регулирующих процессы внутренней миграции в Российской Федерации относятся следующие.

1. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), устанавливающий административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, который включает в себя права на передвижение по территории Российской Федерации.

---

[276] См.: Собрание законодательства Российской Федерации.1995. № 14, ст. 1212.

[277] Дипломатические представительства или консульские учреждения Российской Федерации выдают российскую визу на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывающим в Российскую Федерацию на срок свыше трех месяцев, при условии предъявления ими сертификата об отсутствии у них ВИЧ-инфекции, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации. Данное положение не распространяется на сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных межправительственных организаций и членов их семей.

[278] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 41, ст. 8220–8235.

Следует согласиться с профессором Л.В. Андриченко, что данный Федеральный закон носит базовый характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию. Он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему[279]. Однако постоянное насыщение содержания этого Федерального закона во многом приводит к разрушению его системных свойств[280].

2. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 109-ФЗ), регулирующий отношения, возникающие при осуществлении учета и отслеживании перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации[281].

3. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», регулирующий общественные отношения в сфере внутренней миграции российских граждан, определяет также правовые основы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

4. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административном образовании», который содержит нормы, ограничивающие въезд и (или) постоянное проживание граждан на соответствующей территории[282].

5. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», регулирующий права иностранных граждан и лиц без гражданства в части получения гражданства Российской Федерации. Лица, реализовавшие данное право, одновременно обретают право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации.

К третьей группе законодательных актов относятся следующие.

---

[279] См.: Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15.

[280] За 16 лет своего существования данный Федеральный закон претерпел множественные изменения и дополнения более 80 федеральными законами, причем в некоторые федеральные законы, вносящие в него изменения, в свою очередь также по несколько раз вносились поправки.

[281] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

[282] См.: ВСНД РФ и ВС Российской Федерации. 1992. № 33, ст. 1915.

1. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах». Нормы Закона определяют основания и порядок признания беженцем, а также предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища на территории Российской Федерации, устанавливает права и обязанности этих лиц. Закон устанавливает полномочия федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в данной сфере.

2. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Данный Закон определяет статус вынужденных переселенцев, полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении указанной категории лиц.

Учитывая то, что для большинства лиц, подпадающих под указанную категорию, определяющими критериями являются «выталкивающие факторы», имеющие чаще всего внезапный и угрожающий для жизни характер, не вполне понятна позиция законодателя по отношению к объективно сложившимся в Российской Федерации категориям вынужденных переселенцев.

Так, до настоящего времени не нашли правового признания такие категории вынужденных мигрантов, как экологические мигранты, жертвы техногенных катастроф, жители ликвидируемых и закрываемых в результате деградации градообразующей базы городов и поселков, граждане Российской Федерации, формально подпадающие под категорию беженцев, и т.д.

К рассматриваемым группам законодательных актов целесообразно отнести Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

Статья 5 данного Федерального закона гласит: «обязательной государственной дактилоскопической регистрации подлежат иностранные граждане, проживающие на территории Российской Федерации, проходящие военную службу в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию в поисках убежища и подавшие ходатайства о предоставлении политического или иного убежища либо о признании их беженцами на территории Российской Федерации»[283].

[283]Собрание законодательства Российской Федерации.1998. № 31, ст. 3806.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в российском миграционном законодательстве отсутствуют комплексные, законодательные акты, действие которых направлено на реализацию внутренней или внешней миграционной политики Российской Федерации, а также на содействие организованным либо противодействие нежелательным формам миграции населения. В большинстве своем рассмотренные законодательные акты содержат соответствующие группы норм, но, как правило, одновременно и в различных комбинациях.

В ***третью группу*** нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере миграции, входят иные, кроме федеральных законов, нормативные правовые акты Российской Федерации.

В иерархии правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере миграции им отводится место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции РФ, законов Российской Федерации. Поэтому, в отличие от законодательных актов в сфере миграции, они содержат более обособленные нормы, направленные на урегулирование общественных отношений в конкретной области реализации государственной миграционной политики. К ним относятся: указы[284] и распоряжения[285] Президента РФ, постановления[286] и распоряжения[287] Правительства РФ.

Данная группа нормативных правовых актов легко поддается классификации и может быть разделена с учетом трех обозначенных

---

[284] См., напр.: Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерации политического убежища: Указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 746; О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 637; и др.

[285] См., напр.: О подписании Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее: распоряжение Президента Рос. Федерации от 9 дек. 2000 г. № 556-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50, ст. 4894.

[286] См., напр.: Об утверждении правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 апр. 2003 г. № 193; Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 окт. 2012 г. № 1022; и др.

[287] См.: О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22 окт. 2015 г. № 2122-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 44, ст. 6150; и т.д.

ранее основных проблемных направлений реализации миграционной политики России.

Анализируя соответствующую группу подзаконных актов, нельзя не отметить и такую проблему, приводящую к нарушениям системного подхода в правовом регулировании миграционных отношений, как подмена законодательного регулирования подзаконным нормотворчеством. Ярким примером является Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», устанавливающий многие элементы правового статуса добровольного переселенца из числа иностранных граждан. Вместе с тем вполне очевидно, что главным регулятором миграционных отношений должен выступать федеральный закон[288].

Четвертую группу источников правового регулирования отношений в миграционной сфере составляют конституции республик в составе Российской Федерации, их законодательство, президентские (там, где таковые избраны) и правительственные нормативные акты, а также законодательные акты краев, областей, городов федерального значения, уставы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты, издаваемые органами государственной власти и государственного управления этих образований (решения представительных органов, постановления и распоряжения глав администраций).

Следует отметить, что доля соответствующих правовых актов в законодательном массиве, регулирующем миграционные процессы в Российской Федерации, предельно мала. Так, до введения в действие Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в соответствии с которой субъекты Российской Федерации разрабатывают и принимают региональные программы переселения, она заключалась лишь в ежегодном предоставлении предложений в Правительство РФ по утверждению квоты на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, привлечение иностранной рабочей силы, а также в установлении режима пограничных зон.

---

[288] Вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина в соответствии с пунктом «в» ст. 71 Конституции РФ непосредственно относятся к ведению Российской Федерации и, соответственно, исходя из норм статьи 76 Конституции РФ, должны регулироваться федеральными законами.

Пятую группу нормативных правовых актов составляют ведомственные нормативные акты, которые на более детальном уровне регламентируют административно-правовую деятельность органов исполнительной власти в сфере миграции. К ним относятся: директивы и распоряжения министров и директоров служб, приказы, инструкции соответствующих министерств и служб, уполномоченных в сфере реализации миграционной политики.

Необходимо отметить, что регулирование миграционных процессов может осуществляться не только актами центрального органа федерального уровня, но и изданным в его исполнении актом структурного подразделения данного органа регионального и местного уровня. Например, в соответствии с ранее действовавшим Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 679 «Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами» правила внутреннего распорядка учреждения и форма обязательства по их соблюдению утверждались директором учреждения на основании типовых правил внутреннего распорядка учреждения[289].

За нарушение соответствующих правил законодательством предусмотрена административная ответственность (ст. 18.11 КоАП РФ).

Наличие подобающих директивных распоряжений, требования которых подкреплены возможностью применения мер принуждения к нарушителям миграционного режима, позволяет заявить о присутствии обособленной группы нормативных правовых актов в системе миграционного законодательства России. Данное обстоятельство вносит определенные коррективы в юридически обоснованную пятизвенную группировку законодательных и иных нормативных правовых актов[290], добавляя к ней шестую группу – приказы и распоряжения руководителей государственных учреждений и структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти.

Завершая анализ системы миграционного законодательства необходимо сделать вывод о том, что в Российской Федерации сформирован обширный массив нормативных правовых актов, задействованных

---

[289] Об упразднении Правительственной комиссии по разработке и реализации антинаркотических программ, обеспечивающих интересы Российской Федерации, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации: документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Рос. Федерации от 28 дек. 2017 г. № 1677.

[290] См.: Система советского законодательства / под ред. И.С. Самощенко. М., 1981. С. 10–11.

в регламентации миграционных отношений. Вместе с тем существующие проблемы, обусловленные дублированием, недостаточной сбалансированностью, а также наличием пробелов и коллизий в правовом регулировании этих отношений, приводят к нарушениям в системном подходе к развитию миграционного законодательства. Сложившаяся ситуация осложняется тем, что на законодательном уровне не определено понятие «миграция населения», соответственно некоторые весьма значимые понятия в сфере миграции (определения различных видов миграции, субъектов, форм миграционных отношений и миграционной деятельности и др.) также нормативно не установлены.

Следует отметить, что ранее в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года была предпринята попытка определения понятийного аппарата в сфере миграции[291]. Однако в отсутствии нормативного правового статуса данного документа соответствующий понятийный аппарат так и не был использован законодателем для регулирования миграционных отношений.

Характерно, что одним из основных механизмов реализации данной Концепции было определено дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права. При этом в Концепции в разделе «II. Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации» указывалось на проблемные вопросы миграционной сферы, требующие совершенствования миграционного законодательства[292].

Определяя семь основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации, Концепция раскрывала в каждом из них перспективы совершенствования правового регулирования соответствующих общественных отношений. Но при этом она не указывала на способы достижения целей развития миграционного законодательства.

Анализ планов мероприятий по реализации положений ранее действующей Концепции позволяет утверждать, что заявленные направления совершенствования правовых основ обеспечения мигра-

[291] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Утв. Президентом Рос. Федерации от 8 июня 2012 г. № Пр-1490.

[292] «Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом».

ционной политики в большинстве своем реализовались по мере исполнения соответствующих плановых мероприятий[293]. Однако ряд задекларированных направлений правового обеспечения общественных отношений в сфере миграции развивался крайне медленно и бессистемно.

В соответствии с действующей Концепцией совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагается посредством «установления простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек». Как и прежде Концепция выделяет семь направлений миграционной политики, требующих совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих соответствующую группу миграционных отношений. При этом она указывает на то, что «эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации»[294].

Совершенно очевидно, что существующие проблемы законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции должны быть решены как в целях обеспечения прав и свобод граждан, так и для повышения эффективности реализации государственной миграционной политики. При этом решение многих проблем правового регулирования в рассматриваемой сфере может быть осуществлено по двум направлениям. Во-первых, они могут быть устранены за счет продолжения работы по внесению изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Во-вторых, посредством проведения системной переработки миграционного законодательства, в основе которой должен лежать комплексный подход к его построению и юридико-техническому оформлению. Одним из способов такой систематизации является кодификация.

---

[293] См.: О плане мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 21 авг. 2012 г. № 1502-р: отчет ФМС России исх. № КР-1/11-3470 от 29 марта 2016 г.; О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 гг. (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22 окт. 2015 г. № 2122-р: отчет МВД России исх. № 1/3739 от 30 марта 2017 г.

[294] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622, п. 12, 18.

Выбор первого направления по совершенствованию миграционного законодательства существенным образом затянет законотворческий процесс, создав за счет поэтапного принятия изменений и дополнений в нормативные правовые акты проблемы для реализации прав и правоприменительной деятельности субъектов миграционных отношений. При этом данный подход не позволит решить задачи системного развития миграционного законодательства.

В свою очередь кодификация – также длительный и трудоемкий процесс, который осложняется тем, что не по всем направлениям развития миграционного законодательства можно провести полную кодификацию, тем самым охватив содержанием кодекса всю или, по крайней мере, подавляющую часть общественных отношений, относящихся к миграционной сфере. К таковым отношениям относятся вопросы регулирования труда мигрантов, в том числе работников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства[295], социального обеспечения мигрантов (вынужденных мигрантов, внутренних переселенцев, соотечественников)[296] их адаптации и интеграции[297] и т.д.

Тем не менее именно рассматриваемый способ систематизации норм миграционного законодательства позволил бы обеспечить консолидацию всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения[298].

Принятие миграционного кодекса даст возможность решить и другие проблемы систематизации миграционного законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой ос-

---

[295] См.: Глава 50.1 «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства» ТК РФ.

[296] См.: Соглашение об образовании Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения государств – участников Содружества Независимых Государств: заключено в г. Москве 13 нояб. 1992 г.; О Рекомендациях по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов: Постановление № 9-5.2 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности: принято в г. Санкт-Петербурге 24 нояб. 2016 г.

[297] Вопросы социально-культурной адаптации и интеграция мигрантов отражены в федеральных законах от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[298] Предлагается авторская концепция Иммиграционного кодекса Российской Федерации (приложение 1).

новы, но и коренной переработке его отдельных элементов (правовых институтов), обеспечению их согласованности, компактности, в том числе путем устранения в нормативном материале излишних, устаревших и дублирующих себя норм. Кодифицированный нормативный правовой акт в рассматриваемой сфере общественных отношений может при необходимости стать комплексным, интегрирующим регулятором отношений межсистемного характера (на стыке институтов, подотраслей или отраслей права)[299].

2.4. Доктрина российского миграционного права

На рубеже нового тысячелетия с появлением значительного объема обособленных законодательных и иных подзаконных актов, устанавливающих правоотношения в миграционной сфере, среди отечественных специалистов в области миграции стали активно обсуждаться вопросы формирования новой отрасли в правовой системе Российской Федерации – миграционного права[300].

Инициация подобных идей не лишена смысла, поскольку в течение 10 лет после развала Союза ССР существенное развитие получила вся правовая система нашей страны. Были приняты законы о биржах, налогах, нотариате и т.д. Эти обстоятельства определили реальность обособления отдельных отраслей российского законодательства, и способствовали их отождествлению с соответствующими отраслями права.

В связи с этим на многочисленных научных площадках активно ведутся дискуссии о системе права, возможности ее расширения, признании или непризнании, тех или иных самостоятельных институтов отраслями права.

Наиболее радикальной точки зрения придерживаются противники тенденции искусственной дифференциации и специализации отраслей и подотраслей права, мотивируя ее тем, что поскольку не все традиционные отрасли сложились в обновленном виде и к предложе-

[299] См. более подробно: Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15.

[300] За создание новой отрасли права высказывались М.Г. Арутюнов, Н.А. Воронин, М.А. Демидов, Ж.А. Зайончковская, В.И. Переведенцев, Е.И. Филиппов, А.Ю. Ястребова и др. // См.: Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека в России: «Круглый стол»: проблемы, дискуссии, предложения / Межд. прав. ассамбл. М., 2002. С. 46–70.

ниям о выделении новых отраслей нужно подходить осторожно, реализуя первоначально эти идеи в виде подотраслей и институтов[301].

Подобное отождествление, о котором мы ведем речь, по мнению проф. Ю.А. Тихомирова, «упрощает и вульгаризирует представление о праве и законе… Не следует скороспелым законам поспешно присваивать ранг права, а отрасли законодательства механически объявлять отраслями права» [302].

Вместе с тем противоположная точка заключается в том, что возникновение новых отраслей права, регулирующих специфические, порой концептуально новые правоотношения, – объективная закономерность. Достаточно привести высказывание проф. А.П. Шергина о том, «что в современных условиях эффективность правового регулирования во многом зависит от того, насколько содержание права адекватно потребностям развития общественных отношений. Причем данный процесс характеризуют как дифференциация правовых общностей, влекущая отпочкование новых отраслей от традиционных, так и их интеграция, возникновение новых правовых образований»[303].

Этой позиции придерживается Н.Н. Тоцкий, утверждая, что «до последнего времени не требовалось специального правового регулирования миграционных процессов. Однако непрерывное увеличение числа мигрантов, усложнение правовых отношений, в которые они вступают, расширение круга их участников, а также увеличение совершаемых мигрантами правонарушений вынуждают ставить вопрос о разработке в системе российского права самостоятельной отрасли – миграционного права»[304].

По мнению А.В. Степанова, «в настоящее время еще не сложились четкие предпосылки для обособления норм, регулирующих миграционные процессы в самостоятельную отрасль российской системы права». При этом он допускает отнесение миграционного права к «активно развивающемуся комплексному правовому институту, с

---

[301] См.: Синюков И.Н. Специализация и унификация российского законодательства. Саратов, 1993.

[302] Концепции развития российского законодательства. М.: ИГПАН, 1998 С. 7.

[303] См.: А.П. Шергин. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52.

[304] Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право. М., 1999. С. 9, 10.

Следует отметить, что соответствующие разработки получили свое отражение в диссертационных исследованиях. Например, М.Р. Вокуев в своем диссертационном исследовании (Вокуев М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов н/Д., 2006) выделяет миграционной право в качестве самостоятельной отрасли права в российской правовой системе.

перспективами формирования в отдельную отрасль российской системы права»[305].

Безусловно, если рассматривать позитивную тенденцию развития общества, то процессы развития общественных отношений необратимы. Следовательно, структура права и система законодательства должны также адекватно развиваться. Здесь необходимо напомнить, что отечественная правовая структура дифференцируется на три главные составляющие – нормы, институты и отрасли. Вместе с этим есть и такие, не всегда необходимые правовые образования, как субинституты и подотрасли, а также специфические комплексные образования, именуемые комплексными отраслями права. Последние из которых в настоящее время являются предметом многих исследований[306].

Принимая во внимание позицию сторонников Ю.А. Тихомирова, обозначенную выше, вопрос о рассмотрении миграционного права в качестве обособленной отрасли права, на наш взгляд, неуместен. Однако обоснование отечественной доктрины миграционного права не просто приемлемо, а необходимо для дальнейшего совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере миграции, развития миграционного законодательства нашей страны. Как справедливо утверждает В.П. Мозолин, «определенная хаотичность развития российского законодательства в первую очередь связана с тем, что, в отличие от общепринятой мировой практики, у нас часто не разработка доктрины предшествует принятию закона, а, наоборот, на основе принятого закона формулируется его доктрина»[307].

Следует отметить, что «традиционно отечественная юридическая наука рассматривала доктрину в качестве систематизированного учения, целостной концепции, научной теории, выступающей основой программного действия. Областью доктрины как самостоятельного феномена правовой действительности была сфера правосознания, а выход на практику в основном происходил за счет особого вида тол-

---

[305] Степанов А.В. Миграционное право как новое структурное формирование в системе права Российской Федерации: за и против (анализ точек зрения) // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 32–35.

[306] См., напр.: Тотьев К.Ю. Антимонопольное право России. М., 1997; Сенников Н.М., Стремухов А.В. Профсоюзное право как комплексная отрасль российского права // Правоведение. 2000. № 5. С. 82–92.

[307] Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство. М.: Юстицинформ, 2008.

кования права – доктринального (научного), оказывающего влияние на процесс реализации права»[308].

В.С. Нерсесянц определял доктрину как учение о форме права, включающее разработку и обоснование его общей концепции, системы в целом и отдельных положений, включая принципы, понятия, термины, конструкции, способы, средства, приемы и т.д. По его мнению, совокупность этих форм и составляет содержание догмы права[309]. При этом юридическая доктрина представляет собой особое правовое явление, которое характеризуется свойственным только ей языком изложения правовых идей и конструкций, специфическими способами формулирования ее положений (аксиомы, принципы, презумпции, дефиниции и т.п.), а также бездокументарной формой их выражения[310].

Совершенно очевидно, что любая правовая (юридическая) доктрина – это не нормативный правовой акт. Исходя из буквального толкования термина «доктрина» – учение, правовая теория не может самостоятельно выступать общеобязательным правилом поведения, регулятором общественных отношений и, как следствие, отдельным источником права. Поэтому попытка обоснования отечественной доктрины миграционного права, полученные результаты исследования не должны рассматриваться в качестве догмы. Тем более что «в юридической науке, широко оперирующей термином "доктрина", на сегодняшний день не сложилось не только единого понимания ее сущности, выполняемых функций, места в системе источников (форм) права, но и консенсуса по вопросу об общем векторе выработки такого понимания»[311].

Однако, на наш взгляд, следует согласиться с профессором Е.В. Вавилиным в том, что доктрина «исходя из природы своего формирующего начала законодательства, выступает вспомогательным источником права»[312].

---

[308] Пряхина Т.М. Конституционная доктрина современной России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2004.

[309] См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА-М, 1999.

[310] См.: Пузиков Р.В. Юридическая доктрина в сфере правового регулирования: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2003.

[311] Зозуля А.А. Доктрина в современном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2006.

[312] Вавилин Е.В. Доктрина гражданского права // Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24–25 октября 2014 г.): избранные материалы / Г.В. Абшилава, В.В. Акинфиева, А.Б. Афанасьев [и др.]; отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2015.

Отсутствие на сегодняшний день подобного «источника права» в сфере регулирования миграционных отношений и, возможно, в первую очередь в области нормотворческой деятельности приводит не только к правовым коллизиям, но и искажает в обществе представление о сущности миграции с позиции права. Речь идет о восприятии права на миграцию через призму естественных прав человека, выбор человеком места жительства на территории того или иного государства, оценки возможностей граждан на выезд за пределы Российской Федерации, въезд (пребывание и проживание) иностранцев в Российскую Федерацию и отдельные территории страны.

Поскольку правовая доктрина многоаспектна, важно определить, в каком значении необходимо использовать термин «миграционное право» и о какой разновидности правовой доктрины идет речь.

Можно выделить следующие значения доктрины миграционного права:

1) учение (теория) о естественном праве человека на миграцию (право выбора и свободы передвижения к новому месту жительства);

2) совокупность общих начал (исходных конституирующих принципов) миграционного права, устанавливаемых или признаваемых государством;

3) руководящие принципы государственного администрирования, основы правового регулирования, включающие основополагающие правовые дефиниции в миграционной сфере;

4) государственная концепция регулирования общественных отношений в сфере миграции, постановка целей, задач, определение средств для их реализации.

В первом случае значение доктрины миграционного права, как учения (теории) о естественном праве человека на миграцию, не является предметом для обсуждения аспектов развития отечественной правовой системы, поскольку теоретические вопросы естественных прав относятся к иной области правовой науки, развивающей философско-правовую концепцию прав человека.

Мы уже затрагивали данный вопрос при исследовании проблем миграции населения как объекта государственного администрирования.

Вместе с тем следует еще раз отметить, что право на миграцию по своей сущности является неотъемлемым и неотчуждаемым правом «первого поколения», присущего человеку просто потому, что он человек. Это такое же естественное право, вытекающее из самой чело-

веческой природы каждого индивидуума, как право на жизнь, право частной собственности, неприкосновенность жилища, частной жизни. Назначение его в том, чтобы поддержать в человеке чувство собственного достоинства, давать возможность полного развития и использования своих человеческих качеств, интеллекта, талантов и способностей, возможностей удовлетворять духовные и иные запросы.

К сожалению, по большому счету, право на миграцию можно реализовать лишь в переделах государства своей гражданской принадлежности. Реализация данного естественного права человека на межгосударственном уровне весьма затруднительна и обусловлена различными принципиальными подходами в государствах въезда к обеспечению национальной безопасности, поддержанию национальной идентичности и др.

Поэтому в философско-правовой концепции прав человека, право на миграцию может быть отнесено ко «второму поколению» прав человека, устанавливаемых в ходе нормотворческих процессов, происходящих как на национальном, так и на международном уровне[313].

Что же касается трех последующих значений доктрины миграционного права, то они могут восприниматься как обособленно, так и в совокупности в виде теоретико-правовых основ для разработки и последующей реализации миграционной политики государства.

В частности, при отдельном рассмотрении предлагаемых значений доктрины миграционного права, совокупность общих начал (исходных конституирующих принципов) миграционного права, устанавливаемых или признаваемых государством, может быть определена правоведами в качестве доктрины обособленного (специального) элемента правовой системы.

В свою очередь руководящие принципы государственного администрирования, основы правового регулирования, включающие основополагающие правовые дефиниции в миграционной сфере, можно рассматривать в качестве вспомогательного источника права. Иначе доктрина миграционного права в этом значении претендует на научное обоснование комплексного (кодифицированного) законодательного акта, регулирующего общественные отношения в сфере миграции. И, наконец, государственная концепция регулирования общественных отношений в миграционной сфере, включающая постановку целей, задач, определяющая средства для их реализации, является

[313] См. подробнее: Номоконова З.П. Права человека в философско-правовой доктрине // Юридический мир. 2010. № 2.

неким «документом стратегического планирования» в форме миграционной доктрины или доктрины административной политики в миграционной сфере.

Таким образом, при определении сущности миграционного права, посредством обоснования указанных доктринальных подходов, может быть сформирована теоретическая платформа для разработки основ миграционного законодательства, его основополагающих правовых дефиниций, и как следствие, правовых механизмов реализации миграционной политики страны. При этом с учетом результатов исследования международных стандартов в миграционной сфере, при формировании отечественного миграционного законодательства не целесообразно учитывать (имплементировать) в полном объеме нормы международного права в миграционной сфере.

Следует отметить, что и ранее «в доктрине и практике советского государства преобладало признание приоритета внутреннего права над международным, отражая защиту им своего суверенитета в условиях противостояния двух общественных систем»[314].

По существу, в современных условиях эскалации внешних угроз в отношении суверенных государств и их союзов соответствующие правовые доктрины могут развиваться обособленно от общей доктрины международного миграционного права, при условии, что последняя вообще будет обоснована в системе международного права.

Тем не менее, при разработке отечественной доктрины миграционного права, необходимо учитывать положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая гласит «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». При этом вполне очевидно, что в Конституции речь идет не обо всех принципах и нормах международного права, а о тех, которые будут признаны Российской Федерацией.

Россия в соответствии с Концепцией внешней политики в настоящее время проводит самостоятельный и независимый внешнеполитический курс, продиктованный ее национальными интересами и опирающийся на безусловное уважение международного права. При этом она намерена противодействовать попыткам отдельных государств или групп государств подвергать ревизии общепризнанные нормы международного права, отраженные в Уставе ООН, Деклара-

[314] Тихомиров Ю.А. Глобализация: взаимовлияние внутреннего и международного права // ЖРП. 2002. № 11. С. 4.

ции о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, а также в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе[315].

Из указанных международных документов, признаваемых Российской Федерацией, наиболее применимым к вопросам миграции, а точнее к регулированию международных миграционных процессов, относится Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Это связанно с тем, что в нем провозглашены принципы, которыми государства-участники должны руководствоваться во взаимных отношениях к содействию в Европе миру и безопасности.

Примечательно, что подписанты Заключительного акта признали в качестве прав, присущих суверенитету государств-участников – «своеобразие друг друга». Они обязались также «уважать право друг друга свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, равно как и право устанавливать свои законы и административные правила». При этом в области прав человека и основных свобод государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН и Всеобщей декларацией прав человека[316].

Поэтому в основе отечественной доктрины миграционного права находится принцип, провозглашенный в ст. 13 Всеобщей декларацией прав человека, который гласит, что «каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

Данный принцип уже нашел свое отражение в ст. 1 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Характерно, что нормы указанной статьи базируются также на принципах, заложенных в ч. 1 ст. 12 Международного пакта ООН «О гражданских и политических правах». Именно в этом международ-

---

[315] См.: Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 30 нояб. 2016 г. № 640 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49, ст. 6886.

[316] См.: Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе: подписан в г. Хельсинки 1 авг. 1975 г.

ном документе идет речь об ограничениях прав в миграционной сфере.

В частности, ч. 3 ст. 12 данного документа указывает, что «упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами»[317].

Учитывая данный принцип, российский законодатель определил, что право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации может быть ограничено:

в пограничной зоне;

в закрытых военных городках;

в закрытых административно-территориальных образованиях;

в зонах экологического бедствия;

на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;

на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение[318].

В свою очередь право иностранных граждан на свободу передвижения в пределах Российской Федерации также может быть ограничено посещением территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение[319].

Помимо перечисленных территорий, а также организаций и объектов, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение, иностранным гражданам передвижение может быть ограничено:

---

[317] См.: О гражданских и политических правах: Международный Пакт от 16 дек. 1966 г., ст. 12: Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сент. 1973 г. № 4812-VIII.

[318] См.: О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1: ред. от 28 нояб. 2015 г., ст. 8.

[319] Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

на территориях с регламентированным посещением для иностранных граждан[320];

на территориях (объектах), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции. При этом специальное разрешение иностранцам требуется для посещения объектов и организации Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, а также объектов, на которых размещаются органы государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну[321].

Рассмотренные ограничения в сфере миграции, установленные российским законодательством, наглядно демонстрируют реализацию Российской Федерацией «права устанавливать свои законы и административные правила», закрепленного в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Анализ нормативно установленных административных ограничений права на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации свидетельствует об особом юридическом режиме, регламентирующем правовое положение субъектов миграционных отношений.

В связи с этим примечательно утверждение В.М. Сырых, что «каждой отрасли права присущ свой юридический режим, регламентирующий правовое положение субъектов права, устанавливающий законные способы реализации права и исполнения юридических обязанностей»[322].

Не вызывает сомнения, что рассматриваемый режим внутренней миграции относится к административно-правовым видам режимов, а юридический режим, регламентирующий правовое положение участников миграционных отношений, присущ административному праву.

Что же касается правового обеспечения свободы передвижения через государственную границу РФ, то и здесь также присутствуют явные признаки административной отрасли права.

---

[320] См.: Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 июля 1992 г. № 470: ред. от 3 июля 2014 г. // СПП Рос. Федерации 1992. № 2, ст. 37.

[321] См.: Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: Постановление Правительства Рос. Федерации от 11 окт. 2002 г. № 754: ред. от 14 июля 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 41, ст. 3995.

[322] Сырых В.М. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: РАД, 2008. С. 277.

Например, в преамбуле Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» указывается, что «каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации». Однако гражданин, допущенный или ранее допускавшийся к государственной тайне, может быть временно ограничен в своих правах на выезд за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне[323].

Право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть также временно ограничено:

до окончания военной службы или альтернативной гражданской службы;

вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда, если он является подозреваемым либо привлечен в качестве обвиняемого;

отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

исполнения обязательств, наложенных на него судом либо до достижения согласия сторонами;

решения вопроса в срок не более одного месяца, в случае сообщения о себе заведомо ложных сведений при оформлении документов для выезда из Российской Федерации;

окончания срока соответствующего контракта (трудового договора) в органах федеральной службы безопасности;

вынесения арбитражным судом определения о завершении или прекращении производства по делу о несостоятельности (банкротстве), в том числе в результате утверждения арбитражным судом мирового соглашения[324].

В свою очередь выезд из Российской Федерации иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен в случаях невыполнения обязательства по уплате налогов и другим основаниям.

---

[323] См.: О государственной тайне: Закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1: ред. от 8 марта 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 24.

При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

[324] См.: О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ: ред. от 30 дек. 2015 г., ст. 15// Собр. законодательства Рос. Федерации.1996. № 34, ст. 4029.

Необходимо отметить, что если гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию, то иностранному гражданину в ряде случаев в соответствии с нормами Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» въезд на территорию Российской Федерации не разрешается (может быть не разрешен).

Таким образом, общественные отношения в сфере внешней или международной миграции не меньшим образом, чем перемещения в пределах территории Российской Федерации связаны с соблюдением потенциальными мигрантами режимных требований. При этом, как указывалось ранее, в большинстве своем пересечения гражданами государственных границ, границ административно-территориальных образований, входящих в состав этих государств, не являются миграциями как в социальном (демографическом) смысле, так и в правовом. В первом случае они не завершаются вселением и последующей адаптации переселенца на новом месте жительства, а во втором – не выступают предметом государственного статистического учета в качестве миграций[325].

Тем не менее все миграционные процессы (внутренние и внешние), происходящие в Российской Федерации, находятся под пристальным контролем (надзором) полномочных органов, а их участники (объекты контроля) испытывают на себе воздействие норм административного права. Это проявляется не только при принятии представителями государственной администрации управленческих решений относительно запретов и ограничений прав конкретных граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах территории Российской Федерации. Разрешительный порядок миграции населения непосредственно связан с получением потенциальными мигрантами соответствующих разрешительных документов, выдача которых осуществляется в соответствии с административными регламентами полномочных государственных органов[326].

В связи с этим не совсем ясно, на чем основываются авторы в своих публикациях, понимая под содержанием миграционного права «компиляцию из нормативных правовых актов самостоятельных отраслей права в традиционном видении этих отраслей… или как совокупность регламентаций этой реалии государственным, администра-

[325] См.: Миграционные процессы Федеральный план статистических работ: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, раздел 4.

[326] См., напр.: Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства: приказ МВД России от 16 нояб. 2017 г. № 859; и др.

тивным, уголовным, гражданским, семейным, трудовым и другими отраслями российского права»[327].

В свою очередь проф. Т.Я. Хабриева утверждает, что «по своей структуре миграционное право представляет собой своеобразный комплекс норм конституционного, административного, административно-деликтного, финансового, уголовного права, права социального обеспечения… международного права»[328].

Представляется, что подобные утверждения в определенной мере размывают предмет правового регулирования правоотношений, возникающих в сфере миграции населения. Например, нормы Конституции РФ не содержат соответствующих терминов «мигрант» или «миграция населения». В свою очередь российское уголовное право не устанавливает незаконную миграцию в качестве самостоятельного состава преступления, а предусматривает квалификацию деяния как незаконное пересечение государственной границы РФ (ст. 322 УК РФ), что само по себе не является фактом миграции. Следовательно, говорить о юридическом единстве норм различных самостоятельных отраслей права, обусловливающих правовую общность – миграционное право как о комплексной отрасли, или комплексном межотраслевом институте, по меньшей мере, преждевременно.

Вместе с тем проведенное исследование показало, что регулирование общественных отношений в миграционной сфере выражено в режиме власть – подчинение, построенном на наличии у субъектов реализации миграционной политики властной компетенции и императивности актов[329], что является чертами административного права.

Учитывая, что административное право представляет собой сложный комплекс, состоящий из объединения общих институтов (общей части) и группы подотраслей (особенная часть), на наш взгляд, следует придерживаться мнения о принадлежности рассматриваемой правовой общности к подотрасли административного права. В частности, проф. А.Н. Жеребцов обоснованно утверждает, что «специфика миграционных правоотношений и норм, их регулирующих, позволяет утверждать о формировании и развитии в рамках отрасли административного права нормативного комплекса – миграци-

---

[327] Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. М., 2002. С. 39.

[328] Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 8.

[329] Исключение составляют лишь правоотношения, возникающие в связи с беспрепятственным возвращением граждан России на ее территорию из-за рубежа.

онное право. Данный нормативный комплекс – подотрасль миграционного права – характеризуется:

а) единством предмета правового воздействия;

б) взаимосвязанностью правовых средств и способов воздействия на миграционные отношения;

в) наличием комплекса специфических управленческих правовых режимов, образующих единый механизм регулирования данных отношений;

г) определенностью и единством целей правового воздействия на объект рассматриваемых отношений, которым являются действия по территориальному перемещению;

д) спецификой субъектного состава участников, регулируемых данными нормами правоотношений;

е) спецификой объекта регулируемых отношений;

ж) применением административно-правового метода регулирования миграционно-правовых отношений»[330].

Здесь уместно привести позицию Ю.Н. Старилова, что «модернизация административного права означает создание таких административно-правовых норм, институтов и подотраслей, которые гарантируют открытость и доступность государственного управления, приведение государственного управления в надлежащий вид, придание ему формы, соответствующей новым требованиям и стандартам. Модернизация административного права должна проходить на основе четкого принципа: обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление»[331].

Именно в таком управлении нуждается сфера миграции, где государственное администрирование сочетает в себе защиту прав и свобод мигрантов, принимающего населения с обеспечением национальной безопасности страны. Приведение управления «в надлежащий вид, придание ему формы, соответствующей новым требованиям и стандартам» в миграционной сфере с учетом современных внешних вызовов и угроз национальной безопасности и суверенитету Россий-

[330] Жеребцов А.Н. Авторская концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 1. С. 15–19.

[331] Старилов Ю.Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. № 12. С. 81–96.

ской Федерации во многом связано с модернизацией административно-правовых норм, созданием соответствующих подотраслей права.

В качестве одной из таких подотраслей административного права России явно просматривается миграционное право, в структуру которой входит комплекс административно-правовых субинститутов, определяющих статус различных категорий мигрантов в Российской Федерации и устанавливающих специальные процедуры административно-правового воздействия в сфере миграции.

В частности, в миграционном праве можно предположительно выделить административно-правовые субинституты переселенца (новосела), беженца, вынужденного переселенца, высылки (депортации) и др.

Однако окончательно поставить точку в вопросе определения места миграционного права в российской правовой системе, его отнесения к комплексной отрасли или подотрасли административного права может объединение действующих норм миграционного законодательства в единый кодифицированный акт. Ибо известно, что одним из признаков существования правовой общности является ее нормативное обобщение в форме кодификации.

В то же время, как справедливо отметил проф. А.В. Зеленцов, «данный критерий является существенным, но не определяющим. Например, есть кодифицированные акты, принятые на уровне подотраслей права (Лесной, Водный, Воздушный кодексы). Однако есть отрасли, не имеющие единого кодифицированного акта, например административное право»[332].

Поэтому кодификация норм миграционного законодательства должна проводиться не в угоду личных амбиций ученых, «мечтающих» об обосновании новой отрасли права или желаний правоприменителя по их инкорпорации для удобства пользования, а в первую очередь в целях юридического закрепления естественного права человека на миграцию (иммиграцию, эмиграцию), совершенствования правовых механизмов его реализации. Миграционное законодатель-

[332] Зеленцов А.Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 39–46.

ство (основы миграционного законодательства) должно регулировать миграционные отношения, а не отношения в миграционной сфере[333].

Что же касается иных критериев выделения миграционного права в качестве одной из подотраслей административного права, то, как известно, особенная часть включает нормы, опосредующие управленческие отношения в той или иной специфической сфере. Например, в особенной части Д.Н. Бахрах выделяет четыре подотрасли, объединяющие нормы, регулирующие:

обеспечение безопасности граждан, общества, государства, административно-политическую деятельность;

организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации;

социально-культурную деятельность государственной администрации;

деятельность государственной администрации по организации и осуществлению политических, экологических и иных связей с другими странами[334]. К.С. Бельский считает, что систему административного права составляют три взаимодействующие подотрасли: управленческое право, полицейское право, административно-юстиционное право[335].

Несмотря на различные подходы к систематизации административного права, целесообразно придерживаться общего предметного подхода к дифференциации элементов правовой системы в целом и административного права в частности. В качестве предмета миграционного права можно рассматривать совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации, в том числе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также администрации муниципалитетов в сфере миграции.

В предмете миграционного права, как и в предмете административного права России четко выделяются две группы общественных отношений, возникающих при осуществлении регулятивной, созидательной деятельности публичной администрации и охранительной

---

[333] Имущественные, трудовые отношения, отношения в сфере социального обеспечения переселенцев (иммигрантов, беженцев, трудящихся иностранцев и др.) должны регулироваться гражданским, трудовым и другими видами законодательств.

[334] См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 26–30.

[335] См.: Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 7–11.

полицейской деятельности. При этом метод правового регулирования миграционных отношений идентичен методу административного права. Следовательно, миграционное право как подотрасль административного права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения определенного вида, которые составляют часть предмета административного права.

Миграционное право как подотрасль административного права обладает определенной социальной значимостью своей цели и задач комплекса норм, регулирующих общественные отношения в сфере миграции. Цель миграционного права отражает административно-правовые механизмы обеспечения права на свободу передвижения и выбор места жительства, безопасности принимающего общества и государства, защиты национальных интересов страны. Она отражает также специализацию государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Цель миграционного права конкретизируется в задачах, характеризующих его специфические отличительные признаки как подотрасли: а) определение оптимального административно-правового статуса различных категорий мигрантов, позволяющего им реализовать свое право на переселение (иммиграцию и эмиграцию); б) защита субъективных публичных прав и законных интересов мигрантов, а также принимающего населения, обеспечение миграционного режима с учетом конституционных положений об обязанности государства, его органов признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; в) закрепление эффективных форм контроля (надзора) за миграционными процессами, мер административно-правового воздействия в сфере миграции.

Образование в отечественной правовой системе миграционного права обусловлено объективными (общественными потребностями в реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства) и субъективными (интересом государства в сохранении суверенитета и обеспечении национальной безопасности) факторами. Миграционное право возникает из потребности в цивилизованном разрешении проблем вынужденной миграции, в полноценной защите прав иностранных граждан и принимающего населения, обеспечении функционирования органов миграционного контроля (надзора) как гаранта этих прав и законности в Российской Федерации.

---

3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

3.1. Понятие и сущность административно-правового режима миграции

Анализ проблем правового регулирования в сфере миграции позволяет заявлять о комплексном характере несовершенства административно-правовых средств регулирования миграционных отношений, в той или иной мере влияющих на обеспечение общественной (национальной) безопасности, социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации.

Наряду с этим, еще большую озабоченность вызывают изменения миграционной ситуации, социально-политической и международной обстановки, а также негативные процессы природного, техногенного и экологического характера создающие угрозу возникновения экстраординарных ситуаций в миграционной сфере (массовый исход беженцев с территорий сопредельных государств, резкое изменение миграционных потоков внутри страны, межнациональные конфликты, блокады отдельных местностей). Все это порождает новые формы трудноразрешимых проблем и противоречий.

В связи с этим для предупреждения подобных негативных последствий в социальной сфере, а также в целях обеспечения общественной (национальной) безопасности вводятся, а в большинстве своем постоянно действуют административно-правовые режимы. Данные режимы предполагают принятие дополнительных мер для обеспечения безопасности, введение более строгих санкций за нарушения установленного порядка. Таким образом, государство, обеспечивая защиту своих национальных интересов от внешних и внутренних угроз, влияет на изменение характера общественных отношений, требует изменения форм и методов государственного управления в создавшихся особых условиях и, как следствие, устанавливает соответствующие административно-правовые режимы.

Прежде чем раскрыть понятие и сущность административно-правового режима миграции, представляется необходимым определить, что вкладывается в термины «режим», «правовой режим», «административно-правовой режим», поскольку между ними существует диалектическая взаимосвязь общего, особенного и единичного, а, как

известно, основой методологического подхода к раскрытию любого понятия является раскрытие частного через общее.

С термином «режим» довольно часто приходится сталкиваться в повседневной жизни, быту, в общественных и естественных науках. Этот термин нашел применение в теории государства и права, конституционном, гражданском, уголовно-исполнительном, административном праве и других отраслях российского права. Ключевое слово «режим» происходит от латинского «regime» – управление. Чаще данное понятие связывается с определенным порядком, совокупностью правил.

Под режимом в общем смысле понимается следующее.

1. Распорядок дел, действий. Например, режим экономии.

2. Условия деятельности, работы, существования чего-нибудь. Например, рабочий режим, режим работы машин.

3. Государственный строй. Например, реакционный режим, режим военной диктатуры[336].

В свою очередь такое широкое применение дефиниций «режим» затрудняет выявление его характерных черт. Это объясняется тем, что содержание, которое вкладывается в определение, рассматривается неоднозначно.

Анализ юридической литературы позволяет утверждать о различных терминологических подходах к формулировке понятия «режим». Так С.С. Маилян заявляет, что режим – «во многом синоним порядка вообще, что свойственно также управлению, которое в любом своем проявлении всегда имеет организационную, упорядочивающую направленность»[337].

И.С. Самощенко предлагает рассматривать термин «режим» как законность[338]. В.Б. Рушайло определил, что «режим – это установленный порядок жизни и деятельности для достижения каких-либо целей»[339].

Представляет определенный интерес точка зрения исследователей уголовно-исполнительного права А.Е. Нанашева и Н.А. Стручкова. По их мнению, «режим» в узком смысле – это совокупность пра-

---

[336] См.: Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 673.

[337] Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. М., 2002. С. 14.

[338] См.: Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 12.

[339] Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 11.

вил поведения, а в широком – вся система мер, которые используются для достижения поставленных целей[340].

Принимая во внимание данное толкование режима, следует согласиться с точкой зрения В.Б. Рушайло, что именно широкое толкование более приемлемо для определения правового режима, так как оно охватывает и правовой статус субъектов отношений, и методы, определяемые государством для поддержания нормальных, установленных законом правоотношений. Причем данная трактовка подчеркивает правоохранительный характер режима как явления, прежде всего юридического, создающего условия, обеспечивающие заданное состояние объекта[341].

По нашему мнению, такой подход ближе всего к юридической цели функционирования режима, достижение которой обеспечивается системой административных мер принуждения. Именно в таком широком понимании термина «режим» представляется деятельность органов государственного управления в сфере миграции. Вместе с тем, рассмотрение различных взглядов на термин «режим» говорит об отсутствии достаточной ясности и последовательности суждений о его правовой основе и содержании. Что в свою очередь нельзя сказать о термине «правовой режим».

Институт правовых режимов нашел широкое применение в юридической теории и практике. Его существование и развитие связано с решением, урегулированием и обеспечением практической реализации ряда важных комплексных проблем, относящихся преимущественно к сфере международной и внутригосударственной безопасности[342].

Учеными-юристами правовой режим рассматривается в различных аспектах. Например, по определению С.С. Алексеева, он представляет собой комплекс правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а

---

[340] См.: Наташев А.Е., Стручков Н.А. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967. С. 93.

[341] См.: Рушайло В.Б. Указ. соч. С. 12.

[342] См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 43; Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 201; Хазанов С.Д. Институт административно-правовых режимов в системе административного права // Институты административного права: сб. науч. трудов. М., 1999. С. 6–15; Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: теоретический аспект: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2001. С. 167; Иванов В.В. К вопросу о концепции территориального образования // Государство и право. 2003. № 11. С. 44–52; Мелехин А. В. Особые правовые режимы в Российской Федерации. М., 2005. С. 151; и др.

также позитивных обязываний (предписаний) и создающих особую направленность регулирования[343].

Н.В. Макарейко определяет его как «особый порядок правового регулирования, выражающийся в сочетании юридических средств и направленный на создание необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права в определенных условиях»[344]. Л.А. Морозова считает, что правовой режим есть «результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы юридических средств»[345].

Отдельного внимания заслуживает мнение А.В. Малько, О.С. Родионова и Н.И. Матузова, которые рассматривают правовой режим как «функциональную характеристику права; особый порядок правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»[346].

Из этого определения следует, что такое специальное правовое регулирование связано с объектами деятельности, временем и местом ее осуществления, спецификой самих действий, а чаще всего с сочетанием этих факторов.

Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов определяют правовой режим как «совокупность правил, закрепленных в юридических нормах, регулирующих деятельность или отношения между людьми по поводу определенных объектов». При этом они выделяют «юридическую сторону режима (систему правил) и фактическую сторону (реальное осуществление режимных норм)». Для более ясного понимания термина «правовой режим» эти ученые предлагают сравнивать его с понятием правового статуса[347].

В теории права под правовым статусом понимается совокупность прав и обязанностей субъекта по отношению к разным объектам. Иначе говоря – это совокупность норм, регулирующих его правовое положение, отражающее фактическое состояние во взаимоотношени-

---

[343] См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 125.

[344] Макарейко Н.В. Административное право. М., 2004. С. 144.

[345] Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

[346] Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19; Матузов Н.И., Матько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 43.

[347] См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2001. С. 410–412.

ях с другими субъектами[348]. А правовой режим – система норм, регулирующих правоотношения разных субъектов по поводу определенного объекта, т. е. это систематизация норм по признаку объекта. Таким образом, в юриспруденции возможен как статутный подход, так и режимный подход, т. е. систематизация норм по признаку субъекта и объекта.

Российское законодательство отличает развитая система правовых режимов. Однако она еще полностью не упорядочена. Действующие в Российской Федерации правовые режимы многообразны и многофункциональны. Режимное правовое регулирование охватывает все новые виды деятельности и отношения людей. Например, такие режимы миграционной сферы, как режим единого учета иностранных граждан и лиц без гражданства[349], режим переселения соотечественников[350].

В отраслях российского законодательства термин «правовой режим» встречается далеко не одинаково. В одних отраслях он используется довольно часто, а в других встречается редко. При этом присутствие конкретных правовых режимов можно ясно увидеть в отраслях публичного права, в системе которого важное место занимает административное право.

Являясь отраслью российского права, оно призвано регулировать специфические общественные отношения в сфере государственного управления и отношения управленческого характера, возникающее при осуществлении иных форм государственной деятельности: законотворчества, правосудия, а также, отношения, которые возникают в сфере негосударственного управления в связи с осуществлением общественными объединениями некоторых функций органов государственного управления, исполнительной власти[351].

Опираясь на общие принципы российского права, административное право использует специфические приемы и методы регулирования правоотношений, основанные, как правило, на властных (им-

---

[348] См.: Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского. М., 2000. С. 549.

[349] См.: О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ: ред. от 28 нояб. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

[350] См.: О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 637: ред. от 7 дек. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2820.

[351] См.: Коренев А.П. Административное право России Ч.1. М., 2000. С. 29.

ративных) началах. Именно эта специфика, заключающаяся в доминировании запретов, предписаний и обязательств, выделяет отраслевой режим административного права.

Административно-правовой режим, основываясь на вышеизложенных способах правового регулирования, упорядочивает деятельность органов исполнительной власти, должностных лиц этих органов, их отношения с физическими и юридическими лицами. Поэтому его можно определить как общий режим деятельности субъектов исполнительной власти, который регламентирует типичные управленческие отношения.

Ученые-юристы давно занимаются институтом административно-правовых режимов. Приведем взгляды некоторых из них на природу и признаки этих режимов. Так, Д.Н. Бахрах считает, что административно-правовой режим – это «определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредствованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Это регулирование выражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции»[352]. Ю.М. Козлов и Л.Л. Попов под административно-правовым режимом понимают «основанный на нормах административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления»[353].

По мнению Ю.А. Тихомирова, это «есть специфический порядок деятельности субъектов права в разных сферах государственной жизни. Он устанавливается в законах и подзаконных актах и направлен на их строго целевую и функциональную деятельность на тех участках, где нужны дополнительные средства для поддержания требуемого государственного состояния»[354].

В.В. Ласточкин полагает, что административно-правовой режим – совокупность правовых установлений и необходимых организационно управленческих мероприятий, обеспечивающих порядок реализации отдельными гражданами своих соответствующих прав и обязанностей, а также такой порядок деятельности государственных органов и общественных объединений, который наиболее адекватно

---

[352] Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 412.

[353] Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 467.

[354] Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Изд-во. Г-на Тихомирова М.Ю., 2001. С. 325.

отвечает интересам обеспечения безопасности и охраны общественного порядка на данном строго ограниченном участке государственного управления[355].

Среди исследователей понятия и сущности административно-правовых режимов следует отметить В.Д. Рушайло, который обосновал его как «установленную в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях обеспечения и поддержания общественной безопасности специально созданными для этой цели государственными органами и общественными объединениями»[356].

Проведенный анализ различных терминологических подходов к содержанию понятия «административно-правовой режим» позволяет заявить, что общей целью и главным предназначением административно-правового режима является создание надежных правовых барьеров и обеспечивающих их организационных мер, которые бы затрудняли, а ряде случаев вовсе исключали угрозы безопасности в различных сферах жизнедеятельности.

Поэтому в отрасли административного права действуют различные правовые режимы, каждый из которых представляет собой правовой институт, направленный на урегулирование группы правоотношений в определенной сфере государственного управления, содействующий оптимальному использованию конкретных объектов. Среди них можно выделить таможенный, санитарный, налоговый режим и др., которые установлены в соответствующих федеральных законах и подзаконных актах[357].

В законах определяются вид правового режима и его носитель, основания введения, субъект, осуществляющий режимное управление, режимные меры, правила режимной деятельности. Поскольку административно-правовые режимы в основном связаны с ограничением, принуждением, ответственностью, они должны получать юридическое оформление именно в законах, при этом удельный вес под-

[355] См.: Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. М., 1999. С. 55–56.

[356] Рушайло В.Б. Указ. соч. С. 24.

[357] См.: Таможенный кодекс РФ от 28 мая 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2066; и др.

законных актов (правительственных и ведомственных) в регулировании должен быть сведен к минимуму[358].

В отличие от указанных административно-правовых режимов, действующих в различных сферах государственного управления, миграционное законодательство не содержит понятия «миграционный режим» и прямо не указывает на возможность его установления. Однако ряд законодательных актов, регулирующих общественные отношения в сфере миграции в целях обеспечения национальной (общественной) безопасности, предусматривает возможность введения определенных ограничений и запретов на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства, нарушение которых влечет за собой уголовную и административную ответственность.

Соответствующие ограничительные меры, связанные с реализации права граждан на свободу передвижения, установлены Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Право на свободу передвижения и выбора места жительства для иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации также имеет ограничения в соответствии с нормами Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Помимо ограничений на перемещения населения внутри страны, существуют довольно жесткие требования законодателя к внешней миграции. На их основании выезд российских граждан за рубеж может быть ограничен, а въезд отдельным категориям иностранных граждан и лицам без гражданства может быть не только ограничен, но и запрещен.

Для того чтобы осуществлять контроль и надзор за выполнением режимных требований в миграционной сфере физическими, юридическими и должностными лицами, законодатель регламентировал порядок образования и функционирования в структуре органов исполнительной власти соответствующих органов, а также легализовал множество административно-правовых режимов, в той или иной мере обеспечивающих реализацию миграционной политики государства.

---

[358] См.: Хазанов С.Д. Институт административно-правовых режимов в системе административного права // Институты административного права России. М., 1999. С. 82.

К последним традиционно относятся режимы, установленные Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Данный Закон закрепляет и разграничивает режим государственной границы РФ, пограничный режим, а также режим в пунктах пропуска через государственную границу. При этом режимное воздействие на миграцию населения оказывает только режим государственной границы РФ и пограничный режим.

Так, режим государственный границы РФ оказывает непосредственное влияние на внешнюю миграцию. В отличие от двух других, он включает правила пересечения государственной границы РФ лицами и транспортными средствами, перемещения через государственную границу РФ грузов, товаров и животных, пропуска через государственную границу РФ лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, а также разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

За нарушение режима государственной границы РФ предусмотрена как уголовная (ст. 322 УК РФ), так и административная ответственность (ст. 18.1; 18.14 КоАП РФ). В соответствии с п. 2 ст. 3.10 КоАП РФ в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию должностными лицами Пограничных органов ФСБ России к ним может быть применено наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

В отличие от режима государственной границы РФ, пограничный режим влияет на реализацию внутренней государственной миграционной политики. Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» определяет, что пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы РФ и включает правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне[359].

[359] В указанном Законе отсутствует понятие «пограничная зона». Исходя из анализа ст. 16 этого Закона, пограничную зону можно определить как зону местности шириной до 5 километров вдоль государственной границы РФ на суше, морскому побережью РФ, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов и в пределах территорий островов на указанных водоемах, вдоль которой устанавливаются предупреждающие знаки решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлениям старших должностных лиц Пограничной службы ФСБ России на территориях субъектов Российской Федерации.

За нарушение пограничного режима в пограничной зоне также предусмотрена административная ответственность (ст. 18.2 КоАП РФ).

Режим в пунктах пропуска через государственную границу РФ по сравнению с двумя рассмотренными режимами не оказывает воздействие на миграцию населения, поскольку включает правила въезда в соответствующие пункты, выезда из них лиц и транспортных средств, а также ввоз и вывоз грузов, товаров и животных, места и продолжительность стоянок в пунктах пропуска через государственную границу РФ транспортных средств заграничного следования и т.д. Данные правила устанавливаются исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля.

Другим административно-правовым режимом в сфере государственного управления миграцией является режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее. Данный режим устанавливает не только порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации, но и порядок оформления, выдачи необходимых документов для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства[360].

Следует отметить, что этот режим не включает в себя режим транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Режим транзитного проезда является самостоятельным в сфере управления внутренней миграцией.

К режимам миграционной сферы также следует относить особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании. В соответствии со ст. 3 Закона РФ от 14 июля 1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» данный режим включает в себя ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории[361].

Особого внимания заслуживает режим нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

---

[360] См.: О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ: ред. от 30 дек. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

[361] ВСНД РФ и ВС Рос. Федерации. 1992. № 33, ст. 1915.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане имеют право на пребывание (проживание), свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании действительных вида на жительство, либо разрешения на временное проживание, либо визы и (или) миграционной карты, либо иных предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации документов за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение[362].

Нарушение соответствующих режимных требований иностранными гражданами предусматривает возможность применения к ним депортации, а также назначения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ).

Миграционное законодательство предусматривает режимные требования к перемещению внутри страны вынужденных мигрантов (беженцев и вынужденных переселенцев).

Так иммигрант, прибывший на территорию Российской Федерации, обращается с ходатайством о признании его беженцем. На период рассмотрения такого ходатайства он размещается в месте временного содержания вблизи поста иммиграционного контроля, в центре временного размещения иммигрантов или в ином месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти по контролю и надзору в сфере миграции.

Размещенные лица должны быть ознакомлены с правилами внутреннего распорядка учреждения и принять на себя обязательства по их соблюдению. Размещенные лица, не имея в период предварительного рассмотрения ходатайств о признании их беженцами права на пересечение государственной границы РФ, постоянно находятся в этом учреждении.

---

[362] См.: Об утверждении перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 июля 1992 г. № 470: ред. от 3 июля 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029; Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: Постановление Правительства Рос. Федерации от 11 окт. 2002 г. № 754: ред. от 14 июля 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

В случае нарушения этими лицами правил внутреннего распорядка учреждения, к ним применяются меры предупреждения вплоть до досрочного прекращения срока их временного пребывания в этом учреждении. Нарушение соответствующих правил предусматривает административное выдворение за пределы территории Российской Федерации (ст. 18.11 КоАП РФ).

В соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» лица, признанные беженцами, обязаны сняться с учета в территориальном органе внутренних дел при изменении места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в соответствующем территориальном органе. Согласно Федеральному закону от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» лица, признанные вынужденными переселенцами, обязаны при перемене места жительства перед выездом сняться с учета и в течение одного месяца встать на учет в территориальном органе внутренних дел по новому месту жительства. Неисполнение данных требований влечет за собой административную ответственность, предусмотренную ст. 18.12 КоАП РФ.

Среди относительно недавно нормативно закрепленных режимов миграционной сферы необходимо отметить режим переселения соотечественников.

Данный режим предполагает переселение соотечественников в соответствии с Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом».

Анализ содержания административно-правовых режимов миграционной сферы позволяет заявить следующее. *Во-первых,* данные режимы устанавливаются в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства в сфере миграции. *Во-вторых*, они способны воздействовать на эффективность управления в сфере миграции путем урегулирования отношений внутри аппарата управления. *В-третьих,* объектом административно-правовых режимов в сфере миграции являются общественные отношения, возникающие в результате изменения гражданином постоянного или временного места жительства (пребывания).

В связи с этим является весьма спорным рассмотрение в качестве режима миграционной сферы режим привлечения и использования в

Российской Федерации иностранной рабочей силы[363] и иные режимы, объект которых выходит за рамки указанных отношений.

В-четвертых, граждане (мигранты), желающие осуществить переезд (переселение), находятся в определенной зависимости от решений органов, осуществляющих управленческие функции в сфере миграции. *В-пятых*, административно-правовые режимы миграционной сферы обладают сходным административно-правовым инструментарием (получение необходимых разрешений, введение запретов, применение мер административного принуждения).

Учитывая общее сходство в содержании административно-правовых режимов миграционной сферы, сформулируем их общее понятие. В широком смысле под административно-правовым режимом миграционной сферы следует понимать **особые правовые режимы деятельности органов государственной власти, допускающие ограничение права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в целях предупреждения произвольного изменения ими постоянного или временного места жительства (проживания), вводимые для обеспечения безопасности личности, общества и государства.**

Необходимо отметить, что административно-правовые режимы миграционной сферы, как правило, действуют не самостоятельно, а в комплексе, одновременно с другими административно-правовыми режимами, требования которых опосредованно затрагивают процессы миграции населения. К ним относятся паспортно-визовый режим, режим единого учета иностранных граждан и лиц без гражданства, гражданства, режимы особо охраняемых природных территорий и т.д.

Отдельного внимания заслуживает постоянно действующий административно-правовой режим обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, установленный Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Данным режимом предусмотрен комплекс мер чрезвычайного и режимного характера, последние из которых предусматривают введение карантина на определенной территории и в населенных пунктах. Соответствующие требования ограничивают, а в отдельных случаях запрещают иностранным гражданам и лицам без гражданства въезд и проживание на тер-

[363] См.: Бутакова Л.В. Осуществление миграционного режима // Место и роль МВД России в обеспечении специальных правовых режимов. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 113–118.

ритории Российской Федерации[364]. Также следует выделить режим государственной тайны, который по ряду оснований ограничивает выезд российских граждан за пределы территории Российской Федерации сроком до десяти лет[365].

Наряду с указанными режимами, существуют ситуационные режимы контртеррористической операции[366], чрезвычайной ситуации, чрезвычайного и военного положения, которые при их введении временно ограничивают свободу передвижения и места выбора жительства практически для всех категорий граждан.

Среди законодательных актов, составляющих нормативную основу для указанных режимов, необходимо выделить Федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении»[367] и «О военном положении»[368], действие которых направлено на преодоление ситуаций чрезвычайного характера, когда негативные изменения в обществе приобретают неконтролируемый характер и не могут быть преодолены обычными мерами.

Как отмечалось выше, в отрасли административного права действуют далеко не однородные правовые режимы. Поэтому классифицируются они по многим основаниям, в зависимости от их юридической природы, от содержания, от субъектов, в отношении которых он устанавливается, от функций права, от формы выражения, от сфер использования[369]. Следовательно, использовать все существующие основания для классификации административно-правовых режимов миграционной сферы в пределах нашего исследования не представля-

---

[364] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14, ст. 1650.

[365] См.: О государственной тайне: Закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1: ред. от 8 марта 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 8220–8235; СПС КонсультантПлюс.

[366] В соответствии со ст. 11. Федерального закона «О противодействии терроризму» данный режим предусматривает временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений.

[367] Статья 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» предусматривает установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства.

[368] Указанный Федеральный конституционный закон в качестве мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение, предусматривает введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней.

[369] См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Административное право. М., 2005. С. 539–540.

ется возможным. Однако учитывая, что реализация государственной миграционной политики включает в себя управление в сфере внешней и внутренней миграции, разделим действующие режимы миграционной сферы на две группы.

К первой группе относятся административно-правовые режимы в сфере внешней миграции (иммиграции, эмиграции) – режим государственной границы РФ и режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее, режим переселения соотечественников.

Во вторую группу входят режимы в сфере управления внутренней миграции. К ним следует относить: пограничный режим пограничной зоны, режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании, режим транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации, режим нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, режим вынужденных мигрантов.

В качестве другого основания для дифференциации административно-правовых режимов миграционной сферы, представляется выбрать классификацию по степени их принадлежности к обеспечению общественной (национальной) безопасности. Именно данное основание, как отмечают многие исследователи проблем административного права и административной деятельности, имеет наибольшую теоретическую и практическую значимость для исследований в сфере правоприменительной деятельности органов исполнительной власти.

Рассмотрим классификацию по степени принадлежности административно-правовых режимов миграционной сферы к обеспечению внешней и внутренней безопасности, предложенную И.С. Розановым[370].

Для этого разделим административно-правовые режимы миграционной сферы на пять групп. *К первой группе* следует отнести режимы, направленные на обеспечение интересов государственной безопасности (режим государственной границы РФ, пограничный режим[371]). *Во вторую* – обеспечивающие как интересы обеспечения безопасности государства, так и общественного порядка в миграционной сфере (режим в пунктах пропуска через государственную гра-

[370] См.: Розанов И.С. Указ. соч. С. 84–91.

[371] См.: О Государственной границе Российской Федерации: Закон Рос. Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1: ред. от 30 дек. 2015 г. // Ведомости СНД и ВС Рос. Федерации 1993. № 17, ст. 594; СПС КонсультантПлюс.

ницу РФ, въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее, транзитного проезда, нахождения иностранных граждан на территории РФ, режимы ЗАТО). *В третью* – устанавливаемые в целях обеспечения общественной безопасности в миграционной сфере (паспортно-визовой режим, режим вынужденных мигрантов, единого учета иностранных граждан и лиц без гражданства, переселения соотечественников). *В четвертую* – способствующие достижению задач иных отраслей управления, связанных с миграцией населения (таможенный, санитарный режим). *В пятую* – преследующие цели поддержания обороноспособности страны, государственной безопасности, общественной безопасности, охраны жизни и здоровья граждан в условиях наступления чрезвычайных ситуаций.

Анализ административно-правовых режимов миграционной сферы позволяет сделать вывод о том, что данные режимы в комплексе играют роль своеобразного механизма государственного администрирования в сфере миграции. Рассматривая этот механизм как совокупность административно-правовых режимов, имеющих различное назначение, но при этом использующих определенную часть своих государственно-управленческих, в том числе административно-правовых мер для предупреждения нежелательных миграций в целях обеспечения национальной безопасности, сформулируем понятие административно-правового режима миграции населения в узком смысле применительно к реализации государственной миграционной политики.

Административно-правовой режим миграции – совокупность специальных административно-правовых средств, различных правовых режимов государственного администрирования, допускающих ограничение свободы передвижения различных категорий граждан через государственную границу, административные границы территориальных образований государства в целях постоянного или временного изменения своего места жительства (проживания), используемых для обеспечения общественно (национальной) безопасности, действующих постоянно либо в конкретных сложившихся обстоятельствах.

3.2. Особенности организации миграционной системы России

Одним из важных вопросов проведения реформ государственного управления является оптимизация структуры органов исполнительной власти. Соответствующие реформы проводят в соответствии со ст. 112 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом

от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Как правило, мероприятия по оптимизации осуществляются в рамках государственного стратегического планирования или с учетом значимых событий, происходящих в конкретной сфере жизнедеятельности. В качестве целей реформирования обычно определяют достижение должной концентрации полномочий в реформируемом органе исполнительной власти, устранение его дублирующих или избыточных функций.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти подобная оптимизация происходила с заметной периодичностью несколько раз в полгода во второй половине 90-х годов прошлого столетия и далее ежегодно до настоящего времени[372]. Не оставались без соответствующего внимания реформаторов органы исполнительной власти, осуществляющие государственную политику в области миграции.

После распада Союза ССР в 1991 г. при Министерстве труда и занятости населения РСФСР создается Комитет по делам миграции населения[373]. Спустя полгода 16 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации образуется Федеральная миграционная служба России[374].

Первоначально на ФМС России возлагались функции контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране, организация работы по выдаче паспортов, пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону, осуществлению прописки и выписки граждан, адресно-справочной работы; регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации, выдаче им документов на право проживания, оформлению документов и разрешений на въезд в Российскую Феде-

---

[372] Большинство современных исследователей и аналитиков считают, что в результате поспешных и несистемных мер администрирования, механизм государственного управления остается несовершенным, вследствие чего многие цели не достигаются, законы не исполняются. (См.: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Институт проблем риска. М., 2006. С. 2).

[373] См.: Вопросы Министерства труда и занятости населения РСФСР: Постановление Правительства РСФСР от 28 дек. 1991 г. № 80: ред. от 20 фев. 1992 г. (Документ опубликован не был).

[374] См.: О Федеральной миграционной службе России: Указ Президента от 14 июня 1992 г. № 626: ред. от 9 авг. 2000 г. // ВСНД и ВС Рос. Федерации. 1992. № 25, ст. 1422; СПС КонсультантПлюс.

рацию и выезд за границу; исполнению законодательства по вопросам гражданства, относящимся к ФМС России[375].

Однако уже в феврале 1993 г. указанные функции миграционной службы практически полностью утрачиваются в результате создания паспортно-визовой службы органов внутренних дел[376]. За ФМС России прочно закрепляются задачи:

организации приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, а также оказание им помощи и содействия в обустройстве на новом месте жительства;

реализация мер в области внешней трудовой миграции граждан Российской Федерации;

осуществление мер по привлечению и использованию труда иностранных граждан на территории Российской Федерации. При этом ФМС России осуществляет координацию деятельности в сфере реализации государственной миграционной политики, а подведомственные ей организации и органы миграционной службы субъектов Российской Федерации образуют государственную систему управления миграционными процессами в Российской Федерации[377].

Примечательно, что в 2000 г. функции ФМС России передаются в новое Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации[378], которое просуществовало чуть более года, и было упразднено.

По существу, в Российской Федерации с 1993 по 2001 г. параллельно действовали две федеральные системы, осуществлявшие государственное администрирование в сфере миграции. Федеральная миграционная служба управляла вынужденными и трудовыми миграционными процессами, а паспортно-визовая служба органов внут-

---

[375] См.: Вопросы Федеральной миграционной службы России: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 сент. 1992 г. № 740: ред. от 15 февр. 1993 г.

[376] См.: О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 февр.1993 г. № 124: ред. от 28 февр. 1996 г. // САПП Рос. Федерации. 1993. № 8, ст. 659; СПС КонсультантПлюс.

[377] См.: Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России: Постановление Правительства Рос. Федерации от 1 марта 1993 г. № 173: ред. от 6 нояб. 1998 г. // САПП Рос. Федерации. 1993. № 10, ст. 836.

[378] См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 21, ст. 2168.

ренних дел обеспечивала паспортный и регистрационный режимы в миграционной сфере.

К сожалению, многолетняя череда административных реформ аппарата управления миграционными процессами так и не решила актуальнейших вопросов миграционной сферы начала XXI в., – контролируемости миграционных потоков и предупреждения правонарушений в миграционной сфере.

В сложившихся условиях функции Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации в области миграции были переданы МВД России[379]. Указом Президента РФ от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» была вновь образована Федеральная миграционная служба, но под эгидой МВД России.

Венцом административных реформ в сфере управления миграционными процессами явился Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы», возложивший на ФМС России функции органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменение, контроль и надзор за миграционными процессами, оказание услуг населению в сфере миграции. Вместе с тем, принятие решений в сфере миграционной политики до 2007 г. практически полностью оставалось за МВД России. Лишь только после утверждения Указа Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 403 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики» ФМС России были переданы соответствующие функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России переходит под руководство Правительства РФ[380], а через небольшой промежуток времени на Службу возлагаются функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции[381].

---

[379] См.: Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 16 окт. 2001 г. № 1230 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 43, ст. 4071.

[380] Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22, ст. 2754.

[381] См.: О вопросах Федеральной миграционной службы (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе»): Постановление Правительства Рос. Федерации от 13 июля 2012 г. № 711: ред. от 31 окт. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4276; СПС КонсультантПлюс.

Казалось, что последнюю точку в окончательном юридическом разделе компетенции МВД России и ФМС России в сфере миграции поставил Указ Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы»[382].

Однако менее чем через три года ФМС России упраздняется, а ее функции спустя 15 лет снова передаются МВД России[383]. Таким образом, завершается почти четвертьвековая история развития специализированного федерального органа исполнительной власти Российской Федерации в области миграции.

В результате очередной оптимизации системы государственного администрирования в миграционной сфере на органы внутренних дел были снова возложены отдельные задачи, традиционно не относящиеся к предмету ведения данного ведомства и не соответствующие основным направлениям деятельности полиции.

В связи с этим, несмотря на целенаправленные изменения, происходящие в системе и организационной структуре федеральных органов исполнительной власти, сконцентрированные на повышении эффективности государственного управления в сфере миграции, утверждать, что российская миграционная система достигла своего совершенства, преждевременно. Объяснением этому, на наш взгляд, является отсутствие единых научно обоснованных подходов к организационным механизмам реализации государственной миграционной политики, предусматривающих в том числе формирование оптимальной структуры государственного управления в рассматриваемой сфере.

В начале административных реформ был сделан акцент на устранение жестких подходов к организации управления в миграционной сфере. Государство отказалось от его излишней централизации, приветствовалась самостоятельность субъектов Российской Федерации и инициативность со стороны исполнительных органов местного управления[384]. При этом в середине 90-х годов прошлого столетия

---

[382] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 3, ст. 177.

[383] См.: О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и в сфере миграции: Указ Президента Рос. Федерации от 5 апр. 2016 г. № 156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071.

[384] Большинство таких инициатив, выразившихся в принятии субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере миграции населения, в дальнейшем были признаны противоречащими Конституции РФ.

миграционная система страны во многом была задействована в процессах решения вопросов вынужденных переселенцев из бывших республик Союза ССР, а также Северного Кавказа.

Затем последовало признание очевидного факта, что резкий отказ от применения административных методов привел к негативным последствиям – по существу, к разрушению государственной системы администрирования в сфере миграции. Снижение контроля в отношении внешних, в том числе транзитных мигрантов, и в первую очередь в сфере трудовой миграции иностранных граждан на рубеже нового тысячелетия позволило сформировать устойчивое общественное мнение о том, что «несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована»[385].

В последнее время речь идет о поиске баланса в использовании принципа централизации и децентрализации, а также в сочетании публичных интересов принимающего общества и частных заинтересованностей мигрантов. То есть признания необходимости как в целом государственного администрирования в сфере миграции, так и государственного регулирования отдельных ее сторон (например, передача некоторых функций по оказанию государственных услуг в миграционной сфере коммерческим организациям). При этом принципиальным «экономическим» вопросом обеспечения реализации миграционной политики по-прежнему остается разграничение предмета и предела ведения в сфере миграции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. В дополнение к этому весьма актуален вопрос определения места и роли органов местного самоуправления в рассматриваемой системе администрирования.

На наш взгляд, достижению целей администрирования в сфере миграции, реализации миграционной политики государства по-прежнему препятствуют не только проблемы эффективности административно-правового воздействия на участников миграционных отношений, но и несовершенство организационной структуры самого управленческого аппарата. Поэтому актуальной задачей на сегодняшний день продолжает выступать выбор модели построения или

[385] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом Рос. Федерации от 8 июня 2012 г. № Пр-1490, п. 12.

модернизации организационной структуры государственного управления в сфере миграции. Как отмечает Г.В. Атаманчук, «от выбранной и созданной модели организационной структуры зависит впоследствии рациональность и эффективность государственного управления»[386].

Действующая структура государственного администрирования в сфере миграции на сегодняшний день не соответствует единым подходам к формированию эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, заложенных в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. В ней отсутствует должное распределение функций управления между федеральным министерством, службой и агентством[387].

Большинство функций государственного администрирования, в частности по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции, сконцентрированы у одного субъекта управления – МВД России. При этом представляется, что существующая система распределения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в миграционной сфере не в полной мере соответствует единым подходам к системе исполнительной власти в Российской Федерации, определенным в ч. 2 ст. 77 Конституции РФ.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не вправе осуществлять указанные административные функции в сфере миграции, а также применять меры принуждения к управляемым объектам миграционной сферы[388].

На сегодняшний день они лишь ежегодно определяют потребность в привлечении иностранных работников, прибывающих в Рос-

---

[386] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 137.

[387] См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314: ред. от 12 мая 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 11. 2004, ст. 945; СПС КонсультантПлюс.

[388] В то же время отдельного внимания заслуживает их роль по созданию условий (развитие инфраструктуры поселений, создание рабочих мест и т.п.), препятствующих оттоку населения с постоянных мест проживания, для скорейшей адаптации вынужденных мигрантов.

сийскую Федерацию на основании визы[389], а также формируют предложения по установлению квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации[390].

При этом определение органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, осуществляется в соответствии с правилами, установленными Минтрудом России[391].

Поэтому эффективность государственного администрирования в сфере миграции по указанным вопросам деятельности субъектов Российской Федерации достигается за счет развитой системы территориальных органов внутренних дел и их отлаженного взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти, участвующими в реализации миграционной политики государства[392].

При анализе организационной структуры органов государственного администрирования в сфере миграции отдельного внимания заслуживает рассмотрение ее горизонтальных связей. Подобные взаимосвязи проявляются с представительными органами государственной власти и местного самоуправления при решении кадровых вопросов и принятии законодательных актов. Представительные органы отдельных субъектов Российской Федерации весьма «влиятельны» на территориальные органы, уполномоченные либо участвующие в реализации миграционной политики государства посредством бюджета (оказание помощи из внебюджетных средств). Безусловно, игнорировать подобные «взаимозависимости», недооценивать значение горизонтальных организационных связей нельзя. Их неоправданное суже-

---

[389] См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: ред. от 30 дек. 2015 г., ст. 18.1.

[390] См.: Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 апр. 2003 г. № 193: ред. от 7 июля 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 15, ст. 1364.

[391] См.: Об утверждении Правил определения органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников: приказ Минтруда России от 23 янв. 2014 г. № 27н // Рос. газ. 2014. № 55.

[392] В частности МВД России, на основе предложений об установлении квоты, поступивших от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывает предложения по установлению квоты для Российской Федерации в целом и отдельно для каждого субъекта Российской Федерации. При этом указанные предложения согласовываются с федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами труда и социального развития, здравоохранения, экономического развития, безопасности и градостроительства.

ние может обеднять государственное администрирование в рассматриваемой сфере как сложное, системное общественное явление[393]. Однако и злоупотреблять ими пагубно для развития миграционной системы страны.

Необходимо отметить, что среди отечественных ученых нет единой точки зрения в вопросе о соотношении судебной системы и организационной структуры государственного управления. Г.В. Атаманчук отмечает : «не замечать широкого влияния органов суда и прокуратуры на государственно-управленческие процессы вряд ли целесообразно»[394].

Проведенные исследования показали, что предназначение судебной власти в интересах миграционной системы заключается в реализации функций судопроизводства (конституционного, гражданского, административного и уголовного), а также контроля законности в деятельности субъектов административно-правовых отношений (органов исполнительной власти, руководящего состава и персонала сферы миграции)[395].

Следует согласиться с мнением М.Л. Тюркина в том, что исполнительная власть в миграционной системе России выступает объектом управляющего судебного воздействия, дополнив при этом, что представительная власть также оказывает контролирующее воздействие на определенные элементы данной системы.

Учитывая, что законодательная и судебная власть традиционно не занимаются внешним администрированием (в том числе в миграционной сфере), границы нашего исследования целесообразно определить в пределах сферы деятельности исполнительной власти. При этом в качестве реальных субъектов, наделенных правомочиями и исполнительной компетенцией в сфере миграции, в этой группе следует выделить лишь федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

---

[393] Представительные органы государственной власти и местного самоуправления не вправе вмешиваться в процесс государственного управления миграцией населения. Однако они обязаны осуществлять контроль за надлежащим исполнением миграционного законодательства органами (представителями) исполнительной власти, принимать меры в части мониторинга миграционной ситуации в стране и регионах, и на основе полученных результатов инициировать внесение изменений и дополнений в законодательство.

[394] См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 134.

[395] См.: Тюркин М.Л. Миграционная система России: монография. М., 2005. С. 104.

Характерно, что органы местного самоуправления также входят в миграционную систему государства, однако по своему статусу не могут относиться к системе государственного администрирования в рассматриваемой сфере.

Поэтому, прежде чем приступить к рассмотрению сущности системы государственного администрирования в сфере миграции, необходимо определиться с отправными точками исследования.

Во-первых, для выбора модели системы государственного администрирования в сфере миграции и отвечающих ей организационных оснований определенное значение имеет понимание субъективных условий и факторов, влияющих на эволюцию системы. Во-вторых, учитывая возложенные на «головной» в сфере миграции федеральный орган исполнительной власти (МВД России) организационные функции, необходимо уяснить их достаточность для координации миграционной деятельности всех субъектов реализации миграционной политики (в том числе имеющихся в его подчинении территориальных органов, учреждений и организаций). В-третьих, по мнению ряда исследователей, неэффективность некоторых институтов миграционных отношений может быть связана как с пробелами в их организационном обеспечении, так и с дублированием функций[396].

Как известно, очертания, расположение и взаимодействие элементов, их вертикальные и горизонтальные зависимости, формы связи и их возможности система государственного управления в сфере миграции получает под влиянием многих объективных и субъективных условий и факторов. Они в разных государствах имеют свою специфику, без учета которой трудно понять, почему существует такое большое многообразие организационных структур государственного управления в сфере миграции.

Исследования зарубежных организационных структур управления в сфере миграции показали, что миграционные службы зарубежных стран либо являются составной частью различных министерств и ведомств (США – Министерство внутренней безопасности, ФРГ – Министерство внутренних дел, Швеция – Министерство иностранных дел), либо представляют собой самостоятельные органы испол-

[396] См.: Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. М., 2001. С. 147; Переведенцев В.И. Миграция населения и демографическое будущее России. М.: АН. Ин-т сравнительной политологии, 2003. С. 52–53; Тюркин М.Л. Миграционная система России: монография. М., 2005. С. 105.

нительной власти (Канада – Министерство по делам гражданства и иммиграции)[397].

При этом структура миграционных служб развитых зарубежных стран отвечает основным целям и задачам именно иммиграционной политики. Функции регулирования миграционной политики в них распределены между профильным органом, отвечающим за выработку и реализацию основных направлений миграционной политики, а также ведомством по вопросам труда и занятости и ведомством по вопросам иностранных дел[398].

Характерно, что появление новых ориентиров государственной политики в зарубежных странах приводило не только к появлению новых министерств, но и к видоизменению уже существовавших. Например, драматические события 2006 и 2007 гг. («бунты окраин»), максимально обострившие проблему незаконной миграции, абсорбции некоренного населения, привели к учреждению в 2007 году во Франции нового министерства – по делам иммиграции, интеграции и национальной идентичности (самобытности)[399].

Вместе с тем, как показали последние события, произошедшие во Франции, создание нового министерства так и не решило проблем развития в умах детей натурализованных выходцев из стран МАГРИБА националистических настроений, ксенофобии, сепаратизма и насильственного экстремизма, в том числе под лозунгами религиозного радикализма.

Учитывая, что миграционная политика России также ориентирована на организованную селективную иммиграцию иностранной рабочей силы, возвращение соотечественников, каждая из исторически сформировавшихся организационных структур управления в сфере миграции ряда зарубежных стран вполне могла бы быть использована применительно к российской действительности. Однако в современ-

---

[397] См.: Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США,. Франции и ФРГ. М.: ВНИИ МВД России, 2004; Никифорова Е.А. Правовые и организационные основы деятельности миграционных служб зарубежных стран: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2004.

[398] Наиболее развитым государственным аппаратом, управляющим миграционной сферой, обладают США, где в одном ведомстве – Министерстве внутренней безопасности – объединены как функции по контролю и надзору за всеми прибывающими на территорию страны иностранными гражданами, так и функции по противодействию нелегальной миграции, в том числе выявлению, пресечению и ведению расследований по делам о правонарушениях в миграционной сфере.

[399] См.: Козырин А.Н. Министерское звено управления во Франции // Реформы и право. 2008. № 3.

ных внешнеполитических условиях обычное копирование зарубежных систем администрирования в сфере миграции нецелесообразно. Подобное заимствование может негативно сказаться на эффективности работы действующей миграционной системы страны.

Известно, что содержание административной деятельности представляет собой реализацию федеральными органами исполнительной власти своих функций, осуществляемых в установленных формах и соответствующими методами. Данные функции обусловлены объективными факторами. Количество и характер этих функций зависят от целей и задач, которые государство ставит перед конкретными федеральными органами исполнительной власти, их назначением.

В прямом и философском смысле термин «функция» служит для обозначения такого явления (направления деятельности), которое находится в зависимости от какого-либо другого явления или направления деятельности, а также для характеристики чего-либо[400]. В переносном смысле она означает работу, подлежащую исполнению, или компетенцию (права и обязанности) какого-либо органа или системы органов[401].

Функции можно разделить на общие, специальные и особенные.

К общим функциям относятся: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, работа с кадрами, учет, контроль и ряд других[402].

К специальным функциям относятся: общий надзор, специальный надзор, оперативно-розыскная деятельность и дознание, а к особенным – обслуживание населения, обеспечение общественной безопасности, применение мер принуждения[403].

Наряду с приведенной классификацией, в административной деятельности по целенаправленности выделяют две больших группы функций, взаимосвязанных и взаимообусловленных: внутриорганизационных и внешних. Внутриорганизационные административные функции более постоянны и предназначены для обеспечения четкого

---

[400] См.: Бахрак Д.Н. Административное право. М., 1967. С. 67.

[401] См.: Денисов А.И. Теория государства и права. М., 1967. С. 67.

[402] Разумеется, общие функции управления могут конкретизироваться в функциях отдельных органов, структурных подразделений. Это обстоятельство, на наш взгляд, и лежит в основе определения компетенции структурных единиц, его специализации.

[403] См.: Котюргин С.И. Функции советской милиции. Омск. 1975. С. 10–11.

функционирования всех служб и подразделений, их личного состава, а также для эффективного использования других сил и средств[404].

Применительно к предмету нашего исследования, реализация внутриорганизационных функций МВД России направлена на организацию работы территориальных органов, представительств за рубежом, иных организаций и подразделений, созданных для решения задач, возложенных на Министерство в сфере выработки и реализации миграционной политики.

В процессе осуществления внутриорганизационной деятельности МВД России определяются структура ее территориальных органов, представительств за рубежом и иных организаций и подразделений, расстановка, а также порядок отбора кадров, принимаются управленческие решения, планируется работа, осуществляется контроль и проверка исполнения, изучается, обобщается, распространяется и внедряется положительный опыт работы. Можно отметить, что объектом внутриорганизационной деятельности МВД России являются управленческие отношения, возникающие в процессе организации работы его структурных подразделений и территориальных органов. При этом внутриорганизационная деятельность МВД России носит вспомогательный характер по отношению к внешнеорганизационной, основу которой в сфере миграции составляют миграционный контроль (надзор), оказание государственных услуг, правоприменение, взаимодействие с другими субъектами реализации миграционной политики.

Основу организационной структуры МВД России составляют ее территориальные органы[405]. Территориальные органы Министерства осуществляют правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, а также участвуют в реализации отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации задач и функций МВД России. Территориальный орган является государственным органом и находится в подчинении МВД России. Свою деятельность в сфере миграции он осуществляет на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

---

[404] См.: Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. В.П. Сальникова. В 2 ч. Ч. 1. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 157.

[405] См.: О схемах размещения территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 6 авг. 2014 г. № 652: ред. 9 июня 2016 г.

Помимо территориальных органов, в структуру Министерства входят представительства МВД России за рубежом.

Открытие представительств и направление представителей и их заместителей для работы в составе дипломатических представительств Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Указом Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 582 «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом»[406].

Представительства и представители составляют загранаппарат МВД России. Руководители представительств и представители осуществляют свою деятельность под общим руководством и контролем руководителей загранучреждений в государстве пребывания, в установленном порядке согласовывают с ними свою деятельность, оказывают содействие в осуществлении их полномочий и регулярно информируют их о содержании своей работы.

К специальным функциям представительств следует относить:

участие во взаимодействии с дипломатическими представительствами Российской Федерации в государствах пребывания в решении вопросов, связанных с предотвращением и пресечением незаконной миграции;

участие совместно с дипломатическими представительствами Российской Федерации в государствах пребывания в мероприятиях по обеспечению безопасности и организации выезда в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций.

Особыми функциям, на наш взгляд, являются:

прием граждан государств пребывания, граждан других государств, лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории государств пребывания, по вопросам трудовой миграции и переселения в Российскую Федерацию, оказание содействия дипломатическим представительствам и консульским учреждениям Российской Федерации в государствах пребывания в предварительном рассмотрении ходатайств иностранных граждан и лиц без гражданства о признании их беженцами в Российской Федерации;

оказание содействия в деятельности организаций и объединений соотечественников в государствах пребывания.

---

[406] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 24, ст. 2743.

В структуру МВД России также входят также федеральные казенные учреждения. К ним относятся центры:

временного размещения иммигрантов;

временного размещения вынужденных переселенцев и беженцев;

временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии[407].

Самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции, является Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России).

Основными задачами ГУВМ являются:

организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции;

обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции;

обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления;

организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию ГУВМ[408].

Анализ организационной структуры МВД России, ориентированной на реализацию государственной политики, а также нормативное

---

[407] В соответствии с п. 5 ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане, подлежащие административному выдворению, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях МВД России. При этом в отличие от специально отведенных помещений органов безопасности в специальных учреждениях МВД России содержатся также иностранные граждане, подлежащие депортации и реадмиссии. Соответственно специальные помещения органов безопасности создаются в подразделениях пограничных органов, должностные лица которых правомочны осуществлять административное задержание. (См.: Об утверждении Правил оборудования специально отведенных помещений пограничных органов для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение: приказ ФСБ России от 19 янв. 2009 г. № 8: ред. от 31 июля 2012 г. // БНА. № 9. 2009).

[408] См.: Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 апр. 2016 г. № 192. (Документ опубликован не был).

правовое регулирование в сфере миграции показывает, что в ее основу заложена централизованная система управления с отдельными элементами горизонтальных управленческих связей МИД России и представительствами МВД России за рубежом.

В настоящее время действующая система МВД России представляется оптимальной для реализации повседневных задач органов внутренних дел. В то же время при выполнении органами внутренних дел специальных задач, обусловленных возникновением чрезвычайных ситуаций в миграционной сфере, эффективность отдельных элементов рассматриваемой системы представляется низкой. Сроки, конкретные места развертывания этих элементов (пункты первичного приема и учета для регистрации лиц, прибывающих в экстренном массовом порядке из мест их постоянного проживания или при кризисных ситуациях на территории России, а также с территории сопредельных государств) нормативно не определены. Следует признать, что организационная система МВД России не в состоянии быстро и эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации, способные повлечь за собой массовые экстренные миграции населения. Реализация этой функции посильна лишь МЧС России во взаимодействии с действующими элементами (Центры временного размещения иммигрантов, вынужденных переселенцев, медико-психологической реабилитации вынужденных переселенцев) организационной структуры МВД России.

Как указывалось, деятельность МВД России организуется и проводится по двум взаимосвязанным направлениям: внутриорганизационному и внешнеорганизационному. Второе направление с учетом предмета нашего исследования выражается во взаимодействии подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с другими органами федеральной исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции. От того, насколько четко будет скоординирована их деятельность, зависит эффективность выполнения задач в сфере реализации миграционной политики.

Взаимодействие МВД России с другими субъектами системы государственного управления в миграционной сфере можно определить как основанное на законодательных и иных нормативных правовых актах их деловое сотрудничество, выражающееся в совместной либо согласованной деятельности равноправных и независимых друг

от друга субъектов взаимодействия, направленное на решение общих задач в сфере реализации миграционной политики. При этом необходимо учитывать, что МВД России по отдельным направлениям реализации миграционной политики является не равнозначным партнером в соответствующих отношениях, а выступает в роли координатора миграционной деятельности[409].

В связи с этим систему субъектов государственного администрирования в миграционной сфере по видам взаимодействия с МВД России можно дифференцировать на три группы.

1. Осуществляющие оперативное взаимодействие – ФСБ России, МИД России, МЧС России, ФСИН России, Росгвардия.

2. Координируемые в процессе оперативного взаимодействия – Минтруд России, ФАДН России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Обеспечивающие правовые и организационные вопросы координации – Минюст России, Минфин России, Минздрав России, Минрегионразвития России, Минвостокразвития России, Минтранс России, Росстат.

Отдельно в системе взаимодействия МВД России с субъектами администрирования в миграционной сфере следует выделить Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ, которую Президент образует из представителей федеральных органов государственной власти, ученых и общественных деятелей[410].

Организационную, информационную и аналитическую помощь по реализации Президентом РФ полномочий по вопросам гражданства РФ и предоставления политического убежища оказывает Управ-

---

[409] ГУВМ МВД России обеспечивает оперативную координацию действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроль за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

[410] В соответствии с Положением, Комиссия проводит предварительное рассмотрение заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации, восстановлении в гражданстве Российской Федерации, прекращении гражданства Российской Федерации, предоставлении политического убежища в Российской Федерации и подготавливает по ним предложения Президенту РФ. (См.: Об утверждении положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Рос. Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1318: в ред. 25 июля 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4570); СПС КонсультантПлюс.

ление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан[411].

Если указанная Комиссия является своего рода исключением среди субъектов государственного администрирования в сфере миграции, то особая роль в вопросах оперативного взаимодействия с МВД России, реализации миграционной политики отводится ФСБ России.

В целях реализации миграционной политики ФСБ России, помимо разработки мер борьбы с незаконной миграцией, участвует в пределах своих полномочий в решении вопросов:

приема в гражданство Российской Федерации и выхода из него;

выезда граждан Российской Федерации за пределы Российской Федерации;

въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезда их за ее пределы;

оформления разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, а также пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

предоставления политического убежища в Российской Федерации[412].

К числу федеральных органов исполнительной власти, участвующих в реализации миграционной политики во взаимодействии с МВД России, относится МИД России.

В этой сфере деятельности на представительства МИД России возложены задачи по участию в решении практических вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией граждан Российской Феде-

---

[411] См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан: Указ Президента Рос. Федерации от 22 мая 2004 г. № 662: в ред. 25 июля 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 21, ст. 2025; СПС КонсультантПлюс.

[412] См.: Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 11 авг. 2003 г. № 960: в ред. 20 янв. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 33, ст. 3254; СПС КонсультантПлюс.

Специальными функциями в миграционной сфере наделены Пограничные органы ФСБ России. Находясь в составе ФСБ России, они обеспечивают государственный надзор за соблюдением режима государственной границы РФ в части, касающейся режима в пунктах пропуска через государственную границу РФ; выявление, предупреждение и пресечение преступлений (ст. 322 УК РФ) и административных правонарушений, посягающих на установленные режимы, а также пропуск через государственную границу РФ лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных во взаимодействии с другими специально уполномоченными на то государственными контрольными органами.

рации и использованием иностранной рабочей силы в Российской Федерации. Они также осуществляют функции по оказанию содействия работе органов государственной власти субъекта/субъектов Российской Федерации по развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом, а также по реализации государственной программы их добровольного переселения в Российскую Федерацию;

оформлению по заявкам органов государственной власти субъектов Российской Федерации на территории своей деятельности паспортов, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, сотрудникам этих органов, направляемым ими за рубеж[413].

При этом представительство ведет учет по месту пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, указанных в ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

На наш взгляд, полномочия МИД России по паспортному обслуживанию российских граждан и юридических лиц, а также миграционному учету, не относятся к функциональному предназначению Министерства, и по существу дублируют функции МВД России по осуществлению миграционного учета. Поскольку информация об учете иностранных граждан по месту пребывания, перечисленных в указанной статье Федерального закона, должна незамедлительно и на безвозмездной основе направляться МИД России, в органы миграционного учета[414].

Особого внимания заслуживают специальные функции дипломатических и консульских учреждений МИД России в сфере реализации миграционной политики. Они дублируют аналогичные функции заграничных учреждений МВД России. Соответственно заграничные учреждения МИД России принимают участие в решении вопросов, связанных с предотвращением и пресечением незаконной миграции, и в мероприятиях по обеспечению безопасности и организации выез-

---

[413] См.: Об утверждении Положения о территориальном органе – Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации: приказ МИД России от 22 нояб. 2011 г. № 21341: ред. от 5 июня 2014 г. // Рос. газ. 2012. № 29; СПС КонсультантПлюс.

[414] См.: О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ: ред. от 28 нояб. 2015 г., ч. 2 ст. 13.

да в Российскую Федерацию граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций.

Однако в данном случае дублирование функций органов исполнительной власти в сфере реализации миграционной политики не является излишним. Ибо это обусловлено необходимостью взаимно заменять друг друга при проведении мероприятий по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций, повлиявших на миграционную подвижность населения. Основную роль в проведении эвакуационных мероприятий в условиях чрезвычайных ситуаций в миграционной сфере как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами выполняют подразделения Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий[415].

Помимо рассмотренных субъектов государственного администрирования в сфере миграции населения, опосредованно в реализации миграционной политики участвуют Минобороны России, СВР России, Росфинмониторинг, Минюст России, Роспотребнадзор, ФМБА России. В соответствии со ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» перечисленные федеральные органы исполнительной власти принимают решение о нежелательности пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства[416].

Одним из федеральных органов исполнительной власти, принимающих участие в реализации миграционной политики государства,

---

[415] Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868: ред. от 31 дек. 2015 г. (МЧС России осуществляет меры по эвакуации граждан Российской Федерации из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций).

Следует отметить, что принудительные перемещения населения в условиях действия режима военного положения в соответствии с ст. 9 ФКЗ «О военном положении», возлагаются на Вооруженные силы РФ и, как следствие, на Минобороны России. Следовательно, данное Министерство в особых условиях также становится субъектом реализации миграционной политики Российской Федерации.

[416] См.: Об утверждении положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 7 апр. 2003 г. № 199: ред. от 25 мая 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 15, ст. 1369.

является Федеральная служба по труду и занятости (Роструд). В соответствии с Положением о Службе, она оказывает государственные услуги в сфере содействия трудовой миграции.

Наряду с основными направлениями деятельности, Роструд организует информационное обслуживание населения о возможностях трудоустройства, в том числе в связи с переездом в другую местность; проводит межтерриториальное перераспределение трудовых ресурсов совместно с заинтересованными организациями, а также участвует в пределах своей компетенции в организации международного сотрудничества по решению проблем занятости, включая вопросы трудовой деятельности граждан Российской Федерации за рубежом и иностранных граждан в России в соответствии с международными соглашениями в рамках международных программ[417].

Необходимо отметить, что Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, в структуру которого входит Роструд, разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам трудовой миграции[418].

В связи с этим резонно возникает вопрос. Входит ли нормативное правовое регулирование трудовой миграции в компетенцию МВД России? Ибо понятие «миграция» включает в себя ее вид – трудовую миграцию. На наш взгляд, это один из принципиальных вопросов об излишней компетенции МВД России в сфере миграции.

Представляется, что вопросами выдачи иностранным гражданам разрешительных документов для участия в трудовых отношениях на территории Российской Федерации, а также разрешений на привлечение иностранной рабочей силы, лицензий на право трудоустройства российских граждан за рубежом должен заниматься Роструд.

Данный федеральный орган исполнительной власти создан для осуществления функций по контролю и надзору в сфере труда и занятости, по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы. Поэтому именно этому ведомству, больше чем другому, известны проблемы в трудовой сфере.

---

[417] См.: Об утверждении положения о Федеральной службе по труду и занятости: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 324: ред. от 25 дек. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации.2004. № 28, ст. 2901; СПС КонсультантПлюс.

[418] См.: Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 мая 2012 г. № 535: ред. от 4 сент. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 3029; СПС КонсультантПлюс.

Указанной позиции придерживается А.В. Сокольникова. Она считает целесообразным передачу социальных функций ФМС России (выплата субсидий и компенсаций, жилищное обустройство, трудоустройство и др.) в соответствующий федеральный орган исполнительной власти, ведающий социальной сферой, оставив в Федеральной миграционной службе только функции, связанные с обеспечением личных прав мигрантов (предоставление статуса) и функции по контролю и надзору в сфере миграции[419].

Следует отметить, что в настоящее время Роструд совместно с МВД России участвует в контрольно-надзорной деятельности за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации[420]. Однако, являясь надзорным органом в сфере труда, его Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции не вправе рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 18.15.–18.17. КоАП РФ, нормы которых по существу регулируют административно-правовые отношения в трудовой сфере. На наш взгляд, эти полномочия следует передать Роструду.

Несколько слов необходимо уделить «экономическому» блоку федеральных органов исполнительной власти. На наш взгляд, нельзя преуменьшать роль Минфина России и Минэкономразвития России в реализации миграционной политики страны. Их партнерские взаимоотношения с федеральными субъектами государственного администрирования в миграционной сфере осуществляются в рамках бюджетного планирования, финансирования этой деятельности, а также реализации государственных программ в миграционной сфере. Например, подпрограммы 2 «Внешняя трудовая миграция» государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»[421].

---

[419] См.: Сокольникова А.В. Конституционно-правовая защита и обеспечение государственными органами Российской Федерации прав и свобод вынужденных мигрантов: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2004. С. 111.

[420] См.: Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации: приказ Роструда и ФМС России от 3 апр. 2007 г. № 40/66 // Рос. газ. 2007. № 100.

[421] См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 298 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. I), ст. 2147.

При анализе компетенции субъектов обеспечения миграционной политики Российской Федерации особое внимание необходимо обратить на место Федерального агентства по делам национальностей в миграционной системе страны.

Как известно, на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений влияют такие негативные факторы, как недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, нерешенность проблем беженцев и вынужденных переселенцев, незаконная миграция[422].

Преодоление указанных негативных факторов связано с реализацией задач ФАДН России по осуществлению контроля за реализацией государственной национальной политики, принятия мер, направленных, на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации[423].

Представляется, что вопросы гражданства, организации работы с беженцами, соотечественниками и вынужденными переселенцами, осуществляемые органами внутренних дел как несвойственные функции целесообразно передать в ведение ФАНД России.

Анализ миграционной системы Российской Федерации позволяет утверждать о дифференцированности ее элементов, сложности взаимодействия субъектов реализации миграционной политики, проблемах пересечения их компетенций, а также конкуренции ведомственных интересов. Среди ее особенностей необходимо выделить: масштабность как в сфере реализации задач (обеспечение национальной безопасности, распределение трудовых ресурсов, оказание услуг населению, выполнение международных обязательств), так и объемов материальных затрат (создание и дальнейшее поддержание инфраструктуры миграционной системы, помощь вынужденным мигрантам); комплексность – как необходимость участия нескольких представителей федеральных органов исполнительной власти в принятии

[422] См.: О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Рос. Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

[423] См.: О Федеральном агентстве по делам национальностей: Указ Президента Рос. Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 // Собр. законодательства Рос. Федерации.2015 г. № 14, ст. 2106.

конкретного решения в миграционной сфере (вопросы гражданства, оформления заграничного паспорта и т.д.); коллегиальность – принятие федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместных решений по вопросам миграционной политики (квоты на привлечение иностранной рабочей силы)[424].

3.3. Методы административно-правового воздействия в сфере миграции

Управление во всех сферах общественной жизни – сложный и многогранный процесс. Современный период развития российской государственности характеризуется значительным возрастанием роли данного процесса и усложнением решаемых им задач. В условиях проводимых реформ назревает необходимость в совершенствовании механизмов управленческого воздействия, ибо в этом заложены огромные возможности повышения эффективности деятельности всего государственного аппарата, в том числе и федеральных органов исполнительной власти, участвующих в реализации миграционной политики.

«Достижение целей управления различными социальными группами подразумевает, прежде всего, единство воли, как субъекта, так и объекта управления. Такое единство достигается в результате применения различных способов, приемов и средств, именуемых в совокупности методами управленческого воздействия»[425]. Именно они, их эффективность и научная обоснованность, определяют степень соответствия процесса управления в миграционной сфере требованиям времени.

Прежде чем перейти непосредственно к характеристике методов административно-правового воздействия в миграционной сфере, необходимо остановиться на определении содержания той деятельности, методы осуществления которой являются предметом нашего исследования. От того, что понимается под управлением в миграционной

[424] К сожалению, ведомственная конкуренция, пересечение компетенций федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выработке и реализации миграционной политики, не позволяют в современных условиях достигнуть должной эффективности государственного управления в рассматриваемой сфере.

[425] Савостин А.А. Методы административного регулирования и управления (понятие, сущность, классификация). М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 5.

сфере, каково содержание и объем этой деятельности, будет зависеть и определение сущности методов ее осуществления.

В общем виде управление может быть определено как процесс воздействия на систему для перевода ее из одного состояния в другое или для поддержания ее в установленном режиме[426]. В соответствии с тремя областями развития окружающего мира[427] управление в миграционной сфере относится к управлению в социальных системах. Управление в миграционной сфере является одной из разновидностей социального управления вообще и управления в сфере миграционной деятельности государства в частности[428].

Некоторые исследователи понимают государственное управление в миграционной сфере в широком и узком смысле слова. В широком смысле – управление сферой миграционной политики правомочными органами государства и всеми ветвями власти; в узком смысле слова – как деятельность уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, у а также территориальных органов субъектов Российской Федерации по непосредственному регулированию миграционных процессов. При этом целью данного управления является создание благоприятных условий, способствующих реализации интересов личности, общества и государства при соблюдении прав и свобод граждан для свободного передвижения по территории России, а также урегулирование миграционных процессов нормами миграционного законодательства, прежде всего нормами административного права[429].

Примем во внимание оба предложенных подхода. Однако с учетом предмета нашего исследования, в качестве приоритетного направления выберем «широкий подход». Итак, на наш взгляд, управление в миграционной сфере представляет собой целенаправленное воздействие, достигаемое путем согласования и координации действий субъектов миграционной политики, организацию их совместной деятельности, направленной на успешное выполнение задач в миграционной сфере.

---

[426] См.: Основы управления в органах внутренних дел. М., 1996. С. 7.

[427] В теории управления выделяют три вида управления: управление в технических системах, управление в биологических системах, управление в социальных системах.

[428] Под миграционной деятельностью государства следует понимать реализацию субъектами миграционной политики в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных функций по управлению миграционной сферой.

[429] См.: Тюркин М.Л. Миграционная система России: монография. М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. С.100–105.

Главной особенностью такого управления является его социальный характер: как объектом, так и субъектом управления здесь выступают люди. Существенной отличительной чертой управления в миграционной сфере является также и его организационное содержание. Например, в отличие от управления в органах внутренних дел[430], управление в миграционной сфере носит более сложный и комплексный характер. В процессе управления участвует несколько федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляют, на первый взгляд, совершенно не сопоставимые виды деятельности: борьба с правонарушениями в миграционной сфере, оказание поддержки соотечественникам за рубежом, создание инфраструктуры для переселенцев, мониторинг состояния санитарно-эпидемиологической ситуации в новых местах вселения (пребывания переселенцев, беженцев) и т.д.

Содержание административной деятельности органов исполнительной власти и ее назначение составляет реализацию ими функций, осуществляемых в установленных формах и соответствующими методами. В данном случае для выявления содержания управления в миграционной сфере, его функциональных характеристик необходимо выбрать объект, которым будут функционирующие представители государственной администрации, на которые возложены функции по управлению в миграционной сфере. С позиции нашего исследования он будет рассматриваться в качестве предмета.

Следующая задача заключается в установлении «направленности» и положения каждого из предполагаемых субъектов государственной администрации в миграционной системе. При этом функциональные характеристики определяются через признание той или иной функции субъекта миграционной политики как необходимой в данной системе.

Некоторые исследователи, проводя структурный анализ функций органов исполнительной власти, включают в это понятие: а) предмет деятельности, б) характер действия, в) направленность действия, г) его самостоятельность для данного участка управления[431].

---

[430] Под управлением в органах внутренних дел понимается целенаправленное воздействие, достигаемое путем согласования и координации действий отдельных исполнителей и служб, организацию их совместной деятельности, направленной на успешное выполнение задач в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. (Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. М., 1990. С. 18).

[431] См.: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 61.

Согласимся с мнением Д.В. Осинцева, что при таком построении функциональных характеристик невозможно определить, где функция, а где метод воздействия (ибо характер действия свидетельствует о наличии способов, средств, операционально-методических характеристик), идет ли речь о субъекте (самостоятельность участка государственного управления) или объекте воздействия (предмет деятельности)[432].

Поэтому при выбранной методологии системно-структурного исследования исполнительно-распорядительной деятельности, методы административно-правового воздействия не могут быть включены в функции государственной администрации в сфере реализации миграционной политики. «Последние только определяют разнообразные ролевые характеристики ее деятельности, те всеобщие обязанности, которые формируются для аппарата государственной администрации социальной средой, а методы выступают способами их осуществления»[433].

Функции органов исполнительной власти обусловлены объективными факторами. Количество и характер этих функций зависит от целей и задач, которые государство ставит перед ними, их назначением. Содержание многих функций при любых условиях остается неизменным. В данной связи в административной деятельности по целенаправленности можно выделить две большие группы функций, взаимосвязанных и взаимообусловленных: внутриорганизационных и внешних.

Внутриорганизационные административные функции олицетворяют управление внутри государственной управляющей системы. «Целевая ориентация таких функций управления состоит в том, чтобы придавать динамичность и законность управления каждому государственному органу, совершенствовать и развивать его, переводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении»[434]. Внешние функции управления характеризуют непосредственно процесс воздействия государственных органов на общественные процессы (управляемые объекты). Поэтому именно они должны быть также отнесены к предмету настоящего исследования.

---

[432] См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 32.

[433] Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 1998. С. 22, 26; Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 33.

[434] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 123.

Внешние административные функции субъектов государственного управления в миграционной сфере связаны с практическим решением ими своих задач вовне. Данные функции должны устанавливаться в соответствии с целями и задачами концепции административной политики в миграционной сфере (концепцией реализации миграционной политики государства). От их эффективного исполнения зависит достижение целей миграционной политики государства. Вместе с тем нельзя забывать, что повышение эффективности управления в миграционной сфере – это не только непосредственное воздействие на процесс управления (организацию исполнения текущих задач), но и воздействие на саму систему управления, ее структуру (совершенствование организационного построения, системы взаимодействия).

При решении задач повышения эффективности управленческой деятельности в миграционной сфере особое значение приобретают вопросы научной организации управления в самом аппарате государственных органов. Применительно к субъектам государственного управления миграцией речь идет об их внутриорганизационной деятельности. Причем такая научная организация управления осуществляется не только в аппаратах субъектов миграционной политики, но и между самими субъектами управленческой деятельности, где ведущая роль отводится МВД России. Данная деятельность – не самоцель, она призвана обеспечить наиболее эффективное выполнение задач внешнего управления.

Для достижения целей Концепции государственной миграционной политики определены следующие задачи:

а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России;

б) создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской

Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;

в) создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;

г) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;

д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;

е) оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством Российской Федерации помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации[435].

Соответствующие задачи государственных субъектов реализации миграционной политики все же нашли свое отражение в ряде положений об федеральных органах исполнительной власти. Среди них в первую очередь следует выделить Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с данным Положением МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции (далее – сфера внутренних дел), а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел[436].

В настоящее время МВД России можно по праву считать головным субъектом реализации миграционной политики, сочетающим в

---

[435] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: утв. Указом Президента Рос. Федерации 31 октября 2018 г. № 622, п. 21.

[436] См.: Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2016 № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 Ч. V), ст. 7614.

себе функции министерства, службы и агентства. Следует отметить, что наделение МВД России полномочиями сразу трех структурных образований, входящих в систему органов исполнительной власти Российской Федерации, вполне обосновывает позицию М.Л. Тюркина об узком понимании управления в миграционной сфере, приведенную выше.

Анализ Положений о других федеральных органах исполнительной власти показал, что в их арсенале также имеются функции и полномочия, затрагивающие вопросы миграционной сферы. Обобщение соответствующего нормативного материала позволило выделить несколько направлений миграционной деятельности государства. Среди таких направлений следует выделить:

исполнение законодательства о гражданстве Российской Федерации;

реализацию правил паспортной системы;

реализацию прав граждан Российской Федерации на выезд за пределы нашего государства и свободного возвращения на его территорию;

обеспечение соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства правил въезда и выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам вынужденных мигрантов;

исполнение законодательства в сфере внешней трудовой миграции[437].

Как отмечалось ранее, мы не стали при выбранной методологии рассматривать одновременно функции органов исполнительной власти в миграционной сфере и методы их реализации, которые отдельные исследователи представляют в качестве элементов соответствующих функций. Применительно к каждой разновидности практической деятельности органов исполнительной власти в миграционной сфере целесообразно применять то значение, которое наиболее полно

[437] Анализ задач органов исполнительной власти в миграционной сфере позволяет расширить определение цели миграционной деятельности, сформулированное М.Л. Тюркиным. Так, целью миграционной деятельности государства является создание благоприятных условий, способствующих реализации интересов личности, общества и государства при соблюдении прав и свобод граждан для свободного передвижения по территории России, ***выезда за ее пределы, проживания за рубежом и беспрепятственного возвращения на ее территорию,*** а также урегулирование миграционных процессов нормами миграционного законодательства, прежде всего, нормами административного права.

соответствует его содержанию. Так, например, методы управленческой деятельности, связанные с проведением мониторинга миграционной ситуации, будут, скорее, методами исследования, тогда как методы проведения конкретных мероприятий – способами действия.

В связи с этим следует отметить, что выделяется несколько подходов к пониманию сущности категории методов управленческой деятельности.

1. Как способов реализации требований объективных законов общественного развития.

2. Как способов, путей, средств достижения целей управления.

3. Как способов, средств воздействия субъекта управления на объект управления.

4. Как приемов практического осуществления стоящих перед субъектом управленческих задач.

5. Как способов, приемов осуществления функций управления[438].

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным осуществить анализ наиболее распространенного подхода, учитывающего характер взаимодействия субъекта управления и объекта управления.

Согласно данному подходу методы административно-правового воздействия – это целенаправленное организующее влияние субъекта власти на поведение своего объекта, способы и приемы регулирования его состояния. Применительно к субъектам государственного администрирования в сфере миграции сущность методов административно-правового воздействия следует толковать следующим образом:

это способы, пути реализации стоящих перед субъектами миграционной политики целей в сфере управления миграционными процессами (ориентиры функционирования при этом содержатся в положениях о соответствующих органах исполнительной власти, а также в миграционном законодательстве);

это способы, приемы и средства целенаправленного воздействия на управляемые процессы и системы в целях упорядочивания, оптимизации миграционных процессов (в качестве объектов выступают учреждения, организации, участники миграционных процессов (граждане), не имеющие властных полномочий);

[438] См.: Савостин А.А. Указ. соч. С. 13–14.

это способы и приемы поддержания миграционной системой своей качественной и количественной определенности в условиях трансформации миграционной ситуации в стране и за рубежом;

это способы выполнения функций, возложенные на субъекты миграционной политики в сфере внутреннего управления, а также внешнего в сфере миграции населения.

В целом под методами административно-правового воздействия в миграционной сфере следует понимать совокупность установленных законом способов, приемов и средств решения управленческих задач полномочных органов, при которых гарантируется охрана прав и законных интересов субъектов общественных отношений, складывающихся в процессе миграции населения.

Методологическая организация системы методов административно-правового воздействия в миграционной сфере может быть проведена с учетом того, что они предопределены имеющимися у государственной администрации функциями, а выделение их видовых и родовых признаков позволит их дифференцировать на соответствующие группы.

Известно, что административно-правовое регулирование, направленное на стабилизацию социальных отношений, связано с установлением стандартов поведения и определением субъектно-объектных предпосылок деятельности, которые находят свое отражение в предписаниях, исходящих от государственной администрации, выраженных в административных актах (приказах, инструкциях, положениях правилах, уставах, наставлениях, решениях коллегии). Принятие соответствующих нормативных предписаний основано на наличии правотворческой функции органа исполнительной власти, в частности, министерства.

Анализ деятельности субъектов реализации миграционной политики Российской Федерации позволяет заявить об использовании каждым из них метода нормативного регулирования. Устанавливая стандарты поведения в миграционной сфере, они предваряют все иные проявления административной деятельности, отражая механизм реализации принятых политических решений в рамках определенной стратегии реализации миграционной политики. При этом соответствующие решения принимаются на основании зафиксированных в законах прав и публичных обязанностей, а также во исполнение иных удостоверенных государством нормативных актов. Речь идет о праве

на свободу передвижения и выбора места жительства, которое регулируется Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации, а его процедурные вопросы реализуются отдельными указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Применение метода нормативного регулирования органами исполнительной власти в миграционной сфере является не только исходной формой реализации права государством в лице администрации, но и необходимостью, вызванной изменениями миграционной ситуации в России и за ее пределами. Ее динамика требует разработки современных подходов к административно-правовому воздействию на объекты управления, учитывающих интересы государства, принимающего общества и самих мигрантов. При этом применение соответствующих методов должно зависеть как от складывающейся обстановки в миграционной сфере, так и усмотрения представителя администрации. Например, только от собственной оценки руководителя федерального органа исполнительной власти ситуации в миграционной сфере, вызванной обстоятельствами, предусмотренными ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»[439], зависит принятие актов общего действия, связанных с оперативным реагированием.

Учитывая изложенное, на наш взгляд, содержание нормативных актов субъектов миграционной политики, должно касаться в первую очередь управленческих вопросов в рассматриваемой сфере, процессуального порядка применения, реализации, прекращения действия мер административно-правового воздействия. При этом алгоритм административного правотворчества будет следующим: установление дискреционной нормы, позволяющей определить компетенцию органа исполнительной власти через функцию и методы ее реализации, установив при этом материальные и процессуальные требования к воздействию в зависимости от оперативной обстановки[440].

После принятия нормативных административных актов в миграционной сфере зарождаются объективные схемы допускаемой деятельности, а также определяются способы функционирования и (или) функции субъектов миграционной политики. Исходя из обозначенного ранее предмета нашего исследования – внешней административной деятельности субъектов миграционной политики, среди таких функ-

[439] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23, ст. 2277.
[440] См.: Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 77–78.

ций следует выделить две группы: по контролю и надзору и по оказанию государственных услуг[441].

Под функциями по контролю и надзору в миграционной сфере следует понимать осуществление федеральными органами исполнительной власти действий по контролю и надзору за исполнением объектами управления установленных миграционным законодательством общеобязательных правил поведения, включая их регистрацию, выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий в миграционной сфере.

Анализ методов реализации субъектами миграционной политики данных функций в миграционной сфере позволяет выделить среди них две группы: прямого и косвенного воздействия.

Методы прямого воздействия представляют собой руководящее, систематическое влияние представителей администрации на управляемые объекты в миграционной сфере. Осуществляя директивное воздействие в процессе надзора за миграционными процессами, субъекты миграционной политики практически претворяют в жизнь цели и функции государственного руководства.

В зависимости от условий функционирования распорядительное воздействие в сфере миграции можно дифференцировать:

1) на методы решения обычных (основных) задач в миграционной сфере;

2) методы воздействия в нестандартных (чрезвычайных) ситуациях, в том числе:

а) методы обеспечения правомерности поведения, связанные с индивидуальными юридическими изъятиями из общей направленности регулирования правоотношений в миграционной сфере в целях обеспечения публичного порядка;

б) методы мобилизации, связанные с всеобщим позитивным обвязыванием для решения государственных задач, направленных на

[441] На наш взгляд, субъекты миграционной политики Российской Федерации в процессе управления подведомственными объектами не осуществляют функций по управлению государственным имуществом. В то же время отдельно выделять правоприменительные функции нецелесообразно, так как издание индивидуальных правовых актов подразумевает функции по контролю и надзору, а ведение реестров, регистров и кадастров не относится к формам административно-правового воздействия.

противодействие факторам, угрожающим общественной и национальной безопасности[442].

Следует согласиться с Д.В. Осинцевым, что рассматриваемые методы применяются, как правило, в стационарных линейных отношениях, поэтому их дифференциация проводится в зависимости от характера подчиненности: является ли она постоянной организационной или ситуационной, а также характера юридических действий подвластного лица: являлись они правомерными или неправомерными. В связи с этим в качестве внешнеорганизационного метода можно выделить метод оперативного реагирования на девиантные ситуации. Данный метод связан с противодействием негативным факторам в миграционной сфере и обусловлен юридической оценкой деяний, противодействующих названным негативным факторам[443].

Этот метод содержит императивно-дискреционные приемы воздействия, так как обязательность применения санкций сочетается с возможностью изменения интенсивности воздействия. Примером может служить не только учет при наложении административного наказания требований ст. 4.1–4.3 КоАП РФ, но и принятие решения об ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранного гражданина, о сокращении срока его пребывания в Российской Федерации, о выезде за пределы страны лица обладающего сведениями, относящимися к государственной тайне.

Предварительными мерами оперативного реагирования являются предостережения, а результативными – меры административного пресечения.

Известно, что «нормы административного права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых государственной администрацией для обеспечения правопорядка»[444]. Не случайно проблемам данного вида принуждения в науке административного права уделялось и уделяется значительное внимание. Поэтому, не пытаясь воспроизвести всех суждений о понятии и содержании административного принуждения, ограничимся обобщенной его характеристикой, необходимой для исследуемой проблематики.

Сходными с мерами административно-правового принуждения являются методы оперативного введения специальных режимных за-

---

[442] См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 38, 98.

[443] См.: Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 53–54.

[444] Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. М., 1999. С. 5.

претов и ограничений в целях противодействия негативным факторам. Например, в соответствии с миграционным законодательством может быть установлен запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, им может быть отказано в выдаче разрешения на временное проживание, вида на жительство в Российской Федерации, установлен запрет на выезд российских граждан за пределы территории России. В качестве ограничений в миграционной сфере следует рассматривать установление Правительством РФ ежегодных квот на выдачу разрешений на временное проживание в Российской Федерации, привлечение иностранной рабочей силы, в том числе ее распределение по отраслям экономики[445].

Оппозиционными по отношению к методам государственного руководства в миграционной сфере выступают методы косвенного воздействия, когда заинтересованное лицо (физическое и юридическое) самостоятельно выбирает вариант поведения, а представитель администрации заверяет соответствие поведения тем или иным требованиям. При этом принятию решения могут способствовать действия администрации, связанные с применением мер убеждения.

Например, представительства МВД России за рубежом, оказывая информационную поддержку соотечественникам, пожелавшим участвовать в программе по переселению в Российскую Федерацию, формируют позитивную правовую установку, готовность потенциальных мигрантов к переезду в нашу страну[446].

Следует отметить, что убеждение не является методом исключительно психологического влияния. Порядок осуществления убеждающей деятельности определен в совместном приказе МВД России, МПС России, Минтранса России, ГТК России, ФМС России, ФПС России, ФСБ России и Федеральной службы воздушного транспорта России от 18 января 2000 г. № 51/1Ц/2/15/4/13/11/4 «О мерах по пре-

[445] Например, в соответствии с Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ трудовой договор между работодателем и иностранным гражданином или лицом без гражданства подлежит прекращению не позднее окончания срока, установленного Правительством РФ для приведения работодателями общего количества работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в соответствие с допустимой долей таких работников, установленной Постановлением Правительства РФ для работодателей, осуществляющих на территории РФ определенные виды экономической деятельности.

[446] См.: О мерах по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 637: ред. от 25 фев. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации.2006. № 26, ст. 2820; СПС КонсультантПлюс.

дупреждению правонарушений со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства».

В целом методы косвенного воздействия администрации на управляемые объекты миграционной сферы можно разделить на две группы:

1) методы косвенного регулирующего воздействия;

2) методы косвенного регламентационного воздействия[447].

Методы косвенного регулирующего воздействия в миграционной сфере включают в себя удостоверение юридически значимых фактов и состояний, имеющих значение для последующего исполнения обязанностей контролируемыми объектами управления и связанные с последующим наблюдением субъектами миграционной политики за правомерностью их поведения.

В основе данных методов находится процедура государственной регистрации – деятельность представителей государственной администрации, состоящая в непосредственном выполнении обязанностей ведения государственного учета объектов или объективных состояний. Отказ в регистрации невозможен, так как объективное состояние не зависит от чьего-либо усмотрения. Другой вопрос, что не всякий факт вообще подлежит регистрации. В этом случае должен использоваться другой метод административно-правового воздействия.

Например, в преамбуле Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» говорится о том, что миграционный учет направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации. Следовательно, регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства, находящегося на территории Российской Федерации с нарушением миграционного законодательства, не производится, а обратившееся в территориальное подразделение органа внутренних дел лицо привлекается к административной ответственности (ст. 18.8 КоАП РФ).

Наряду с миграционным учетом, в соответствии с Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в

[447] См.: Осинцев В.Д. Указ. соч. С. 49–51.

пределах Российской Федерации» для россиян предусмотрен регистрационный учет.

Данный вид учета устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом[448].

Однако, на наш взгляд, такой подход к подтверждению правоспособности гражданина в большей степени способствует интересам государства, нежели самого гражданина. Для государства регистрационный учет служит методом статистического учета населения, позволяющим удостоверять факт нахождения гражданина в определенное время в конкретном месте. Наличие административной санкции за нарушение соответствующих правил (ст. 19.15 КоАП РФ) позволяет ему косвенно воздействовать на поведение своих граждан в миграционной сфере. В свою очередь заинтересованное лицо – гражданин находится в более затруднительном положении, так как обязан в определенный срок предоставить необходимые для регистрации документы. Зачастую по тем или иным причинам представители администрации не принимают документы для регистрации, гражданин оказывается в состоянии перманентного нарушителя.

Помимо общего регистрационного учета граждан Российской Федерации и миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, государство ведет учет вынужденных мигрантов. В данном случае происходит комплексное косвенно-регулирующие воздействие на поведение объектов управления. Одновременно с регистрацией лица, ходатайствующего о признании беженцем на территории Российской Федерации либо признанным таковым, а также ходатайствующего о признании вынужденным переселенцем либо признанным таковым, государство не только подтверждает его общую правоспособность, но и наделяет специальным статусом. Соответствующий статус предполагает как получение льгот и преференций, так и обязывает к соблюдению правил, установленных для вынужденных мигрантов (ст. 18.11; 18.12 КоАП РФ).

---

[448] См.: Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: Постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июля 1995 г. № 713: ред. от 5 фев. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2939; СПС КонсультантПлюс.

В отличие от методов косвенного регулирующего воздействия в миграционной сфере, направленных на подтверждение правоспособности мигрантов, методы косвенного регламентационного воздействия сориентированы на подтверждение законности возможного осуществления определенных видов деятельности объектами управления. Механизм регулирования в данном случае выражен в предварительном установлении границ дозволяемой деятельности, которые варьируют от полного запрещения до введения разрешительного порядка занятия определенной деятельностью в миграционной сфере.

Например, в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин не имеет права:

находиться на государственной и муниципальной службе[449];

быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации.

В целях обеспечения предварительного государственного контроля за законностью осуществления профессиональной публичной деятельности в миграционной сфере введен порядок разрешительного привлечения и использования иностранных работников, а также лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Выдача разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и контроль за ее использованием осуществляются МВД России по предложениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В случае нарушения работодателем указанных в разрешении условий, МВД России может приостановить действие разрешения до устранения допущенных нарушений или дать указание об

[449] Федеральным законом от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации» им предоставляется возможность поступления на военную службу по контракту на должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях. (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063).

их устранении в определенный срок. При неустранении нарушений в установленный срок разрешение может быть аннулировано.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» лицензирование деятельности, связанной оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, осуществляет МВД России. Осуществление деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных лицензией, влечет административную ответственность по ст. 18.13 КоАП РФ.

На наш взгляд, необходимость введения разрешительного режима деятельности в миграционной сфере определена следующими показателями:

1) отдельные виды деятельности связаны с обеспечением безопасности личности, общества и государства;

2) необходимостью защиты отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест;

3) отдельные виды деятельности требуют профессионализма и квалифицированного ведения дел.

Наряду с контрольно-надзорными функциями в миграционной сфере, субъекты реализации государственной миграционной политики в этой области осуществляют функции по оказанию государственных услуг.

Под функциями по оказанию государственных услуг в миграционной сфере следует понимать осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную значимость для граждан, общества и государства, и оказываемых на установленных миграционным законодательством условиях неопределенному кругу лиц.

Эти функции, в отличие от контрольно-надзорных, реализуются только посредством косвенно регулирующих механизмов.

Такой подход обусловлен сущностью самой услуги, ее гражданско-правовым содержанием взаимоотношений услугодателя и услугополучателя. Методы, которые использует администрация в соответствующих государственно-управленческих отношениях, как правило, основаны на инициативе невластного субъекта при вступлении в административные правоотношения с субъектом миграционной по-

литики. В отечественной и зарубежной юридической литературе такие методы называют административным содействием.

Необходимо отметить, что данная сфера правоотношений является на сегодняшний день малоизученной, отсутствует единое мнение отечественных ученых как по вопросу сущности государственной услуги, так и методов ее оказания. Например, как при общем косвенном регулировании правоотношений в анализируемой сфере следует рассматривать методы административно-правового воздействия, применяемые к нуждающимся в помощи мигрантам, которые в силу субъективных обстоятельств оказались в небезопасной ситуации для себя и общества, превратившись в так называемых бомжей[450].

Вероятней всего, здесь, как и в ситуации с вынужденными мигрантами, в экстренном (массовом) порядке прибывшими в новые места вселения, исходя из требований безопасности, необходимо применение методов прямого (административного) воздействия. Так, обязательное медицинское освидетельствование, безвозмездное предоставление строго определенного места проживания для ходатайствующих лиц о признании беженцами на территории Российской Федерации, является не чем иным, как методом государственного руководства, связанным в первую очередь с административным принуждением.

Однако представленный пример является больше исключением, чем нормой в механизме реализации функций администрации по оказанию государственных услуг в миграционной сфере. В отличие от регламентной власти, действующей методами предписания, в данной сфере ей используется метод предложения по отношению к обслуживаемым лицам[451].

Рассмотрим методы административного содействия в миграционной сфере в соответствии с классификацией, предложенной Д.В. Осинцевым, который их разделяет на две группы:

1) методы защиты законных интересов,

2) методы государственной поддержки (попечительства).

Учитывая, что законный интерес – это естественные условия жизнедеятельности индивидов (жизнь и здоровье, личная свобода и

---

[450] К сожалению, после отмены действия Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1815 «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» так и не были законодательно закреплены механизмы административно-правового воздействия на данную категорию лиц, среди которой также встречаются иностранные граждане и лица без гражданства.

[451] См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 31.

т.д.), методы защиты законных интересов в миграционной сфере заключаются в первую очередь в функционировании правоохранительных органов. К таковым в миграционной системе относятся: МВД России, ФСБ России, а также МЧС России и Министерство обороны РФ.

Государственное содействие в данном случае состоит в охране общественного порядка и поддержании общественной безопасности в сфере миграции населения. Так, МВД России, осуществляя внешневластную административную деятельность, оказывает так называемую полицейскую помощь. Особенность полицейской помощи состоит в том, что она, в отличие от других видов государственной помощи, может предоставляться гражданам и организациям как по их просьбе, добровольно, так и без их согласия. Принудительная помощь, к примеру, может иметь место в действиях полиции при доставлении бродяжничающих в специальные учреждения реабилитации.

Если оказание полицейской помощи выступает в качестве непосредственной задачей МВД России, то ФСБ России и МО РФ не содействуют таким образом конкретным лицам, ибо цели их деятельности – защита конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности государства. Однако, находясь в составе ФСБ России, представители пограничных органов подобные услуги оказывают в пунктах пропуска через государственную границу РФ, а военнослужащие МО РФ в лице представителей ГРУ ГШ МО РФ – в период экстренной эвакуации граждан Российской Федерации из-за рубежа. Защитой законного интереса российских граждан в миграционной сфере является также деятельность МЧС России по эвакуации граждан Российской Федерации из иностранных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций[452].

Наряду с методами защиты законных интересов в миграционной сфере, заключающихся в правоохранительной деятельности, методы административного содействия могут выражаться в административном попечительстве и государственной поддержке объектов миграционной сферы.

Деятельность по попечительству (опеке) принято понимать как «практическую деятельность по оказанию помощи лицам, нуждаю-

[452] См.: Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868: в ред. от 22 марта 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации.2004. № 28, ст. 2882; СПС КонсультантПлюс.

щимся в социальной защите, которую осуществляет аппарат исполнительной власти на основании норм административного права»[453].

Административно-правовое воздействие в данном случае осуществляется в отношении вынужденных мигрантов, независимо от наличия и перспектив приобретения потерпевшими лицами специального правового статуса беженца или вынужденного переселенца. Например, МЧС России осуществляет формирование и доставку в установленном порядке совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти гуманитарной помощи переселенцам по обстоятельствам, не всегда соответствующим требованиям ст. 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах» (пожары, наводнения, землетрясения). В иных случаях наделенным соответствующим статусом беженца или вынужденного переселенца на основании указанного выше закона, а также Федерального закона «О беженцах» оказывается материальная поддержка[454], при необходимости они обеспечиваются жильем[455], проездными документами[456].

Государственная поддержка, в отличие от попечительства, в миграционной сфере оказывается не только нуждающимся в социальной защите мигрантам. Цель такого воздействия в первую очередь связана с интересами государства. Как правило, организационная модель государственной поддержки в миграционной сфере опирается на государственные программы переселения, отражающие идеологию миграционной политики, включающую поддержку определенных групп переселенцев. Предоставление государственной поддержки переселенцам связано со стимулированием их поведения на стадии планирования (проектировки) переезда и последующим материальным

---

[453] См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 42.

[454] См.: О размере единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу: Постановление Правительства Рос. Федерации от 23 мая 1998 № 484: в ред. от 28 марта 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 22. 1998, ст. 2457; СПС КонсультантПлюс.

[455] См.: Об утверждении типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 янв. 1997 № 53: в ред. от 10 авг. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации.1997. № 4, ст. 550; СПС КонсультантПлюс.

[456] См.: О порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малообеспеченным лицам из числа указанных лиц: Постановление Правительства Рос. Федерации от 1 дек. 2004 г. № 713: в ред. от 10 авг. 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50, ст. 5063; СПС КонсультантПлюс.

обеспечением адаптации в необходимых для государства местах вселения.

Ярким примером реализации государственной поддержки является Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Данная программа предусматривает не только оказание различных видов материальной помощи переселенцам (выплату «подъемных», получение ежемесячного пособия и т.д.), но и компенсацию за уплату таможенных платежей и налогов, на вывоз личного имущества из страны выезда, на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации[457].

Представляется, что наряду с указанными мерами государственной поддержки, для наиболее успешной реализации переселенческой политики Российского государства необходимо законодательное закрепление таких механизмов государственного содействия потенциальным иммигрантам, как освобождение на «виртуальный» период их адаптации от подоходного налога, предоставление льготных условий занятия предпринимательством, поддержки их внешнеэкономической деятельности.

Анализ содержания методов административно-правового воздействия в миграционной сфере показал, что, на сегодняшний день у государства имеется широкий спектр установленных законом способов, приемов и средств решения управленческих задач в рассматриваемой сфере. Однако среди имеющихся механизмов влияния на миграционную подвижность населения, в миграционной деятельности преобладают методы прямого воздействия.

Устоявшиеся подходы исполнительной власти к административной деятельности в миграционной сфере характеризуют ее как запретительно-сдерживающую. Вместе с тем для правового государства естественным приоритетом развития общественных отношений в сфере миграции населения является их демократизация и гуманизация, которая должна идти от сужения роли правовых запретов, к расширению числа качественных и доступных государственных услуг в миграционной сфере.

---

[457] См.: О мерах по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2820.

3.4. Административная политика как элемент организационно-правового механизма регулирования миграционных процессов

Содержание административной деятельности органов исполнительной власти и ее назначение составляет реализация возложенных на них функций, осуществляемых в установленных формах и соответствующими методами. При этом функции государственной администрации обусловлены объективными факторами и, как правило, в любых условиях остаются неизменными. Количество и характер этих функций зависят от целей и задач, которое государство ставит перед федеральным органом исполнительной власти в соответствии с концепцией управления в конкретной социальной сфере.

Методы, которые используют органы государственного управления, в различных сферах жизнедеятельности основаны на статичных нормативных положениях, действия которых в рамках возникающих правоотношений носят воспроизводящий характер. Однако стремительные изменения в любой из сфер жизнедеятельности требуют принятия нестандартных решений, где разработанный для каждого отдельного случая проект может привести к нежелательным последствиям. Например, применение мер принуждения к лицам, нарушающим миграционное законодательство, в условиях динамичных изменений миграционной ситуации, порожденных политическими, социально-экономическими либо экологическими проблемами в государстве. В этом случае привычная сфера административного управления уходит на второй план, представители государственной администрации принимают решения с учетом стратегии и тактики государственного управления в миграционной сфере. При этом выбор приоритетных методов управления происходит с учетом состояния миграционной ситуации, и может варьировать от административно-ограничительного до административного содействия.

Как отмечал Н.М. Коркунов: «Самостоятельность правительственной власти всегда равна самостоятельности фактов, с которыми государству приходится иметь дело. Правительство призвано осуществлять властвование именно в сфере внешних конкретных условий. Оно не может выполнить своей задачи механическим сужением, пассивным подчинением закону. Оно должно руководствоваться в своей деятельности не только предписаниями закона, а политически-

ми соображениями»[458]. Здесь следует дополнить, что иногда принятие властью политических решений обусловлено не только «соображениями», а вовсе отсутствием необходимой нормы закона.

Политика, равно как и политическая деятельность – многосложное понятие. Традиционно оно употребляется для обозначения целенаправленной деятельности государства, что ближе к первоначальному смыслу термина «политика» (управление государством). Именно в этом понимании данный термин отражен в Конституции РФ, в которой Российская Федерация рассматривается как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст.7). Поэтому политика в сфере государственного управления или административная политика является составной частью политики Российской Федерации.

Л.Е. Лаптева представляет административную политику как целенаправленную, институционально и законодательно оформленную деятельность органов государственной власти, направленную на упорядочение жизни общества и осуществляемую присущими ей (административными) методами посредством административных органов. Характер административной политики зависит от типа целеполагания при ее формулировании, а также от способов (властно-приказных или правовых) организации обратной связи между властью и обществом[459].

По мнению Н.П. Мышляева, «административная политика изначально ориентирована на деятельность органов исполнительной власти. Это организующий механизм государства, без которого невозможно наладить нормальную деятельность во всех сферах (экономика, охрана общественного порядка и общественной безопасности, оборона и др.)»[460].

Одной из таких сфер управления, где реализуются многообразные интересы государства, общества и граждан, является миграционная сфера. Стабильность общественных отношений, возникающих в данной сфере, обеспечивается их закреплением в нормах права. Однако, как отмечал В.О. Дерюжинский, «даже самый просвещенный

---

[458] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1897. С. 2.

[459] См.: Лаптева Л.Е. Административная политика в Российской империи XIX в. // История государства и права. 2013. № 5. С. 28–30.

[460] Мышляев Н.П. Административная деликтология: вопросы теории и практики. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С. 21.

законодатель не в силах предвидеть заранее всех комбинаций и случайностей, которые могут явиться в действительности»[461].

Поэтому, когда публичной администрации требуется принятие необходимого решения для урегулирования нетипичных миграционных отношений, в своих действиях она должна руководствоваться ранее принятыми политическими установками сфере регулирования процессов миграции.

Учитывая, что административная политика является частью государственной политики, следовательно, и частью его правовой (юридической) политики, эти решения, на наш взгляд, должны приниматься, во-первых, в соответствии с целями, принципами и основными направлениям правовой политики. Во-вторых, с учетом перспектив социально-экономического, политического и духовного развития общества в исторически определенный период времени.

Под правовой политикой принято понимать «особую форму выражения государственной политики, средство юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур»[462]. Ей свойственны государственно-волевой характер и властно-императивное содержание. Правовая политика носит обобщающий характер и рассматривается как вектор развития правовой системы государства в целом. Одной из составляющих данной политики является деятельность государства по определению стратегии формирования и функционирования органов исполнительной власти, в целях совершенствования их влияния на социальную среду. Такая деятельность определяет цели, задачи и содержание административной политики.

Следует также отметить, что право тесно соотносится с социальными ценностями, формирование которых проходит достаточно сложные исторические этапы и тесно связано с национальными, культурными и этническими традициями. Поэтому данные детерминанты также обусловливают необходимость коррекции политики публичной администрации.

Общеизвестно, что административная политика государства – явление достаточно емкое. Оно осуществляется в различных сферах

---

[461] Дерюжинский В.О. Полицейское право: пособие для студентов. СПб., 1908. С. 237.

[462] Матузов Н.И. Правовая политика как важнейшая проблема российской юридической науки // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 2004. С. 9.

общественной жизни и сочетается с применением норм различных отраслей права. Поэтому для определения предмета настоящего исследования необходимо иметь в виду широкое и узкое, отраслевое понимание административной политики. Первое связывается с определением основных направлений осуществления исполнительной власти. Такое понимание отражает первоначальное значение самого термина «политика», означающего в переводе с греческого искусство управлять государством.[463] Широкая трактовка административной политики характерна для Концепции административной реформы в Российской Федерации, проект которой был разработан в 1999 году.

В узком смысле слова административная политика представляется не однозначно. Например, как «государственно-властная организация противодействия административным правонарушениям, осуществляемая на основе административно-деликтного законодательства»[464]. Другие ученые ассоциируют административную политику с правоприменительной политикой государства в целом. По мнению А.В. Малько, правоприменительная политика современного государства, «это вид деятельности государства, который сегодня чуть ли не значимее правотворчества»[465]. С.С. Алексеев пишет: «Применение права это второй по значению после правотворчества, а при известных социальных и правовых условиях и не менее важный фактор, существенно влияющий на правовое регулирование»[466]. М.Е. Труфанов отмечает, что «политика правоприменения воплощает в себе основные направления стратегии и тактики государственного управления процессами властной реализации юридических норм»[467].

Наиболее детально к проблемам административной политики современного российского государства подошел А.П. Шергин. В своих исследованиях он обосновал необходимость разработки и утверждения концепции административной политики Российской Федерации, «которая должна стать организующим механизмом государства, без которого невозможно наладить нормальную деятельность, обеспе-

---

[463] См.: Философский словарь. М., 1975. С. 320.

[464] Мышляев Н.П. Указ.соч. С. 26.

[465] Малько А.В. Формы реализации и виды правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 166.

[466] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2002. С. 266.

[467] Труфанов М.Е. Теоретические вопросы применения норм административного права. М., 2005. С. 91.

чить стабильность общественных отношений во всех сферах государственного управления»[468].

Принимая во внимание мнение известного ученого, отмечу, что в основе предложенных А.П. Шергиным основных направлений современной административной политики Российской Федерации должны находиться не только концепции административной юрисдикции и деликтологии[469].

Следует согласиться с мнением С.М. Зырянова, что «безусловным направлением административной политики является ее универсализм, данная система взглядов должна определять концепцию деятельности всей государственной администрации, установив и нормативно закрепив основные направления реформирования исполнительной власти»[470].

Данный подход в полной мере соответствует широкому пониманию административной политики и совпадает с целью нашего исследования, разработкой проблем административной политики, как основных направлений формирования и функционирования органов исполнительной власти, в целях совершенствования их воздействия на миграционные процессы.

Отсутствие на сегодняшний день концепции административной политики Российской Федерации, выделенных и обоснованных направлений ее реализации, а главное, единого подхода к пониманию этой разновидности государственной политики не позволяет с полной уверенностью заявлять о месте административной политики в миграционной сфере в системе российской социальной политики. Например, представляется не совсем верным рассматривать административную политику в сфере миграции как политику в сфере обеспечения права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства или как часть политики управления демографическими процессами.

---

[468] Шергин А.П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: сб. научных трудов / под общ. ред. В.Г. Татаряна. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. С. 92.

[469] См.: Шергин А.П. О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. тезисов статей. М.: МУ МВД России, 2003. С. 14–16.

[470] Зырянов С. М. О концепции административной политики // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. А.П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 392–393.

Государственное администрирование в миграционной сфере затрагивает сразу несколько сфер жизнедеятельности общества, выступая в качестве компонента большинства таких комплексных направлений политики государства, как охрана правопорядка и обеспечение общественной безопасности, оборона, здравоохранение, экономика, социальное обеспечение и т.д. Поэтому ее рассмотрение должно осуществляться неразрывно в комплексе с правовой политикой государства, которая, будучи осознанной и консолидированной, призвана соответствовать общепризнанным международным принципам и нормам, идеям защиты прав и свобод личности во всех сферах общественной жизни. Отрицание особой роли правовой политики государства в сфере регулирования миграционных процессов было бы равнозначно отрицанию идей проведения в жизнь социально-экономических реформ в России, усиления защиты прав граждан, установления стабильности и правопорядка в стране.

Учитывая изложенное, **в качестве объекта административной политики в миграционной сфере** следует рассматривать общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения органами исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, реализация которых непосредственно связана с миграцией населения или иными миграционными процессами. **Предметом административной политики в миграционной сфере** будет являться механизм реализации миграционного законодательства, включая вопросы развития системы органов исполнительной власти и правотворчество публичной администрации в данной сфере. При этом ее целью должно быть повышение эффективности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти в соответствии с возложенными на них функциями в миграционной сфере, с учетом взаимообусловленных интересов мигрантов, принимающего сообщества и государства.

Несмотря на разработанность отдельных методик формирования управленческих функций в сфере миграции, проблемы разработки административной политики в данной сфере государственного администрирования комплексно не исследовались. Это притом, что «выработка политики административными органами является важной частью административного процесса и происходит на всех уровнях управления. Политический вопрос может трактоваться широко, как вопрос, когда орган должен принимать во внимание соображения социального, экономического и иногда этического характера, а также когда решение поднимает вопросы большой общественной значимо-

сти. В общем, выработка политики означает, что различные направления действия являются полезными и что орган имеет некоторую свободу в решении, какое направление выбирать»[471].

Известно, что влияние государственной администрации на управляемые объекты осуществляется поэтапно с использованием особого набора форм и методов. Данные этапы в научной литературе принято называть стадиями управленческой деятельности. По мнению Г.В. Атаманчука, можно выделить семь стадий управленческой деятельности:

1) анализ и оценка управленческой ситуации;

2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации;

3) разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;

4) обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;

5) организация исполнения принятых решений;

6) контроль выполнения и оперативное информирование;

7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой управленческой ситуации[472].

Д.В. Осинцев среди стадий управленческого цикла выделяет три стадии: предварительное и оперативное управление, а также контроль. При этом административную политику он относит к первой стадии управленческого цикла – предварительному управлению[473].

Под предварительным управлением принято понимать выработку цели, прогнозирование и систему мер, необходимых для преодоления отклонения прогнозируемых итогов от интересующей цели[474]. На этой стадии управления не происходит практического воздействия на объекты управления. Методы, которые используются на этом этапе администрирования, носят подготовительный характер и могут быть сопоставимыми с методами разработки политики в той или иной сфере жизнедеятельности. Однако заявлять о том, что только к этой ста-

---

[471] Галлиган Д. Дж. Решения, имеющие политическую основу. Будапешт, 1999. С. 364.

[472] См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 178.

[473] См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 69.

[474] См.: Попов Г.Х. Проблемы теории управления. М., 1974. С.123.

дии управления относится административная политика, не совсем уместно.

Как уже отмечалось, концепция административной политики в миграционной сфере может корректироваться в зависимости от изменений миграционной (демографической) и социально-экономической ситуации. При этом получить необходимые результаты о состоянии соответствующих сфер можно только в процессе контроля происходящих миграционных процессов, мониторинга социальной ситуации в стране или конкретном регионе, что свойственно в первую очередь практическим стадиям управления. В дополнение к этому, коррекция административной политики напрямую зависит от изменений правовой политики государства, а это приемлемо для стадий разработки предполагаемых правовых актов, их обсуждения и принятия. Следовательно, **административная политика, хотя и зарождается на предварительной стадии управленческого цикла, все же присутствует во всех стадиях администрирования, придавая им комплексность и единую направленность.**

Именно в таких характеристиках нуждается административная политика в сфере миграции. Вместе с тем незавершенность, а в отдельных случаях вообще отсутствие административно-правового механизма обеспечения прав человека в миграционной сфере, ведет к тому, что правоприменитель вынужден выискивать в законодательстве достаточную аналогию или иную «лазейку»[475].

Подобные отклонения в механизмах реализации государственной миграционной политики объясняются не только отсутствием необходимой и должной нормы в законодательстве, а возможно, в первую очередь отсутствием стратегии административной политики в миграционной сфере, в которой должны быть заложены основные принципы и механизмы, обеспечивающие управление миграционными процессами.

---

[475] Напр., в 2005 г. учитывая сложности, возникавшие при реализации подп. 6 п. 8 ст. 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации» руководством ГУВД Ставропольского края была достигнута договоренность о выделении национальными диаспорами, находящимися на территории края, денежных средств на административное выдворение своих соотечественников, нарушивших российское миграционное законодательство. Аналогичное соглашение существовало между МВД Республики Адыгея и общероссийской общественной организацией «Союз армян Адыгеи». (См.: Сандугей А.Н. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации: проблемы практики и пути их решения // Вестник МВД России. 2006. № 3).

Примечательно, если обратиться к истории государственного управления в дореволюционной России, можно выделить несколько моделей административной политики. «Охранительная – когда существующая организация власти и управления рассматривается как самоценность, благо. Любые изменения в системе управления проводятся в охранительных целях и не меняют ее качественных характеристик. Реактивная модель административной политики оформляется, когда публичная власть начинает признавать, наряду с сохранением существующего образа правления, иные императивы, выдвигаемые гражданским обществом. Создаются предпосылки для конфликта ценностных и целевых ориентаций власти и общества. Желая сохранить себя, власть встает перед необходимостью привлечения части общества к управлению и учета уже осознанных и артикулированных интересов. Интерактивная модель соответствует этапу развитого гражданского общества. Существующая организация власти и управления осознается и воспринимается обществом как средство достижения вызреваемых в его недрах целей, что декларируется в документах конституционного типа»[476].

Представляется, что современному этапу развития российского общества присуща интерактивная модель административной политики, когда общество само выдвигает идеи о повышении качества и эффективности государственного управления, а перемены, в отличие от реактивной модели администрирования, идут снизу вверх, воздействуя на систему управления через институты гражданского общества. При этом следует учитывать, что интерактивная модель административной политики, о которой упоминает Л.Е. Лаптева, не является идеальной и требует корректировки не только с учетом очередного этапа развития гражданского общества, но и научных подходов к теории государственного управления. Ибо излишнее вмешательство институтов гражданского общества в механизмы формирования и в особенности реализации административной политики в той или иной сфере жизнедеятельности могут оказаться весьма пагубными в целом, как для самого общества, так и для отдельных социальных групп.

Характерно, что еще задолго до начала административной реформы А.П. Шергин отмечал, что «ядром административной поли-

[476] Лаптева Л.Е. Административная политика в Российской империи XIX века // История государства и права. 2013. № 5. С. 28–30.

тики должны быть принципы отношения исполнительной власти с гражданами»[477].

Указанная позиция нашла свое подтверждение в официальном документе Правительства РФ, в котором отмечалось, что по-прежнему «требует оптимизации взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом»[478]. Поэтому тезис о том, что разработка принципов административной политики является первоочередной задачей для исследователей проблем деятельности публичной администрации, продолжает оставаться актуальным.

Под принципами административной политики принято понимать основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе всей системы государственного управления. Их объективный характер обусловлен тем, что они выводятся из общих принципов правового государства, из основ конституционного строя, политической и экономической систем государства, закономерностей развития демократического общества. Например, Е.Б. Лупарев декларирует такие принципы административной политики, как стабильность и единство системы и структуры исполнительной власти, единство требований и ограничений к ее сотрудникам, территориального устройства, требований к актам управления, выполнение общенадзорных и общеконтрольных функций единым государственным органом[479].

Применительно к принципам административной политики в сфере миграции согласно ранее утвержденной Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации можно было выделить следующие:

защиту прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права;

защиту национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации;

сочетание интересов личности, общества и государства;

---

[477] Шергин А.П. Права человека и административная политика // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел: по материалам Московского (1991 г.) совещания-конференции по человеческому измерению СБСЕ. М., 1994. С. 58.

[478] Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р; ред. от 10 марта 2009 г., одобрившее Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720).

[479] См.: Лупарев Е.Б. Принципы новой административной политики как основы национальной стратегии развития России // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: сборник. Вып. 5. Ч. 2: Административное и муниципальное право. Воронеж: ВГУ, 2009. С. 260–268.

дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов;

взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов[480].

Анализ указанных норм Концепции дает основание полагать, что ее идеологи не учитывали существующие научные подходы к разработке и систематизации принципов государственного управления. Налицо не только отсутствие какой-либо системы их отбора, но и явная несогласованность с общепризнанными принципами равноправия, выраженная в дифференцированном подходе государства к проблемам мигрантов, пренебрежении мнением участников переселенческого процесса при взаимодействии органов исполнительной власти по вопросам реализации государственной миграционной политики.

Вместе с тем, несмотря на существовавшие в Концепции недостатки в принципиальных подходах к реализации миграционной политики Российской Федерации, нельзя перекладывать весь груз ответственности за качество данного политико-правового документа только на ее разработчиков. В научной литературе приводится множество не только самых разнообразных, часто не стыкующихся между собой принципов управления, но и примеров их систематизации[481].

При этом идея дифференциации во взаимоотношениях государства и, как следствие, принимающего сообщества вполне может быть перспективна в условиях пересмотра ряда международных договоренностей (деклараций, конвенций и др.) относительно международных стандартов обеспечения прав и свобод человека в условиях глобализации, для защиты национального суверенитета, предотвращения угроз общественной или даже национальной безопасности нашей страны.

Однако нормы указанной Концепции уже в прошлом.

---

[480] См.: О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923.

[481] Напр., И.А. Романов в качестве принципов государственного регулирования миграционных процессов, адекватных современному развитию миграционной политики выделяет: системность, комплексность, адресность, социальную выверенность, ориентированность на приоритеты национальной безопасности. (Романов И.А. Государственное регулирование миграционных процессов в современной России: автореф. дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.08. М., 2006 С. 4).

На период до 2025 г. действуют положения обновленной Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, в которой принципы регулирования миграционных процессов или, как мы называем, принципы административной политики в миграционной сфере, к сожалению, отошли на второй план.

В свое время соответствующий документ стратегического планирования в сфере миграции буквально «затмил» своим названием ранее утвержденную на правительственном уровне концепцию регулирования миграционных процессов. Но при этом в Концепции государственной миграционной политики, утвержденной в 2012 году, не содержалось ответов на основные вопросы. Какой миграционной политики придерживается Российская Федерация? Мы принимающая страна или донор? Российская Федерация создает условия для миграции или жестко подавляет нарушителей миграционного режима, обвиняя иностранцев с просроченными (недействительными) документами в незаконной миграции, которые даже при всем своем желании так бы и не смогли реализовать свое гипотетическое право на выбор места жительства (миграцию) в Российской Федерации, а также получение гражданства Российской Федерации?

Именно от прямого ответа на данные вопросы во многом зависит выбор механизмов управления в миграционной сфере и собственно сама идеология рассматриваемого сегмента государственной административной политики.

Вместе с тем данная Концепция устранила ранее существовавшие пробелы и недочеты в принципиальных подходах к вопросам управления в сфере миграции. Были сформированы принципы недопустимости любых форм дискриминации, развития институтов социального партнерства и гражданского общества, открытости и доступности информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Научная обоснованность принимаемых решений «стала сочетаться» с учетом особенностей регионального развития. Принципиальный отказ от дифференцированного подхода государства к решению проблем различных категорий мигрантов провозгласил дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимо-

сти от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов[482].

В 2012 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция миграционной политики, которая по своему принципиальному предназначению явилась первичной по отношению к концепции регулирования миграционных процессов. Она была подготовлена в результате глубокой и комплексной научной проработки, с обязательного одобрения научных коллективов страны, разрабатывающих проблемы миграционной сферы. Но в «погоне» за недостающим звеном в системе документов стратегического планирования в сфере миграции забыли главное. Данной Концепцией был отменен документ правового порядка, закреплявший механизмы государственного управления в миграционной сфере, его (государства) административную политику в вопросах воздействия на миграционные процессы.

На сегодняшний день основными механизмами реализации миграционной политики являются:

а) осуществление на плановой основе мер по реализации миграционной политики;

б) представление Президенту Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о ходе реализации миграционной политики;

в) обеспечение качественной профессиональной подготовки должностных лиц государственных органов, занимающихся вопросами миграции;

г) объективное информационное освещение вопросов миграции и реализации миграционной политики[483].

Характерно, что, как и в предыдущей редакции Концепции, указанные механизмы весьма схематичны для основного документа государственного стратегического планирования в сфере миграции, его описание также смешалось с положениями политического толка, декларативными утверждениями об условиях формирования и реализации миграционной политики, выражениями ее основных направлений. А ведь именно в соответствующей дифференциации и заключается основное отличие концепции миграционной политики государ-

[482] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Утв. Президентом Рос. Федерации № Пр-1490 от 8 июня 2012 г.

[483] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622, п. 34.

ства от концепции регулирования миграционных процессов или концепции административной политики соответствующей страны в сфере миграции.

Поэтому, наряду с политическим курсом в сфере миграции, основанным на интересах российского общества и государства, международных обязательствах последнего по вопросам защиты прав и свобод мигрантов, в Российской Федерации должна использоваться единая система научно обоснованных взглядов на методы, пределы, а также интенсивность административно-правового воздействия на объекты управления в миграционной сфере. При этом данная система взглядов должна, безусловно, учитывать принципы «интерактивной» модели административной политики, которую целесообразно называть перспективной моделью административной политики в сфере миграции.

Что касается правовой формы перспективной модели то, как уже отмечалось, в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» целесообразно разработать и утвердить основы государственной политики Российской Федерации в сфере миграции. Соответственно российское общество должно воспринимать данный документ в качестве гаранта безопасности от нежелательных для него миграционных процессов, как средство достижения перспективных целей своего развития.

По существу, основы государственной политики в сфере миграции, получив свое нормативное утверждение, должны стать логическим воплощением официальной системы научно обоснованных взглядов и идей на управление миграционными процессами в условиях современного и перспективного развития нашего общества. При этом они должны находить свое нормативное продолжение в правовых актах государства, представляя собой определенные требования, основанные на принципах государственной политики в сфере миграции.

Поскольку данные принципы соответствуют началам внутренней, а также внешней политики страны, они могут меняться на протяжении всех этапов развития государства. Не так давно жесткая вертикаль управленческих отношений, связываемая с деятельностью тоталитарного государства, сменилась на отношения сотрудничества исполнительной власти с населением на основе приоритета прав человека, в том числе в форме государственно-частного партнерства. Поэтому понимать содержание принципов административной политики в сфере миграции надо не как самостоятельную основу собственно миграцион-

ной политики государства, а как органическое целое с общеправовыми принципами на определенном историческом этапе его развития.

Административная политика в сфере миграции, являясь основными направлениями формирования и функционирования органов исполнительной власти, в целях совершенствования их влияния на социальную среду в миграционной сфере, должна опираться на общие принципы права, отраслевые и межотраслевые принципы, а также учитывать международно-правовые принципы. Основополагающие идеи административной политики должны подчеркивать демократическую и конструктивную сущность и содержание этого направления деятельности, ориентировать на решение стратегических задач оптимизации миграционных процессов.

Учитывая вышеизложенное, формирование административной политики в рассматриваемой сфере, должно исходить из следующих принципиальных положений. Во-первых, в своих отношениях с гражданами органы исполнительной власти должны исходить из примата прав человека. Никакие долгосрочные или сиюминутные государственные интересы не могут быть поставлены над интересами человека, за исключением отражения агрессии, сохранения суверенитета и территориальной целостности. Главная задача всех органов исполнительной власти в миграционной сфере – это позитивная работа по созданию благоприятных условий для реализации прав человека на свободу передвижения и выбор места жительства, а в перспективе – права на миграцию. Во-вторых, необходим переход от запретительно-репрессивного характера административной политики в сфере миграции к демократическим отношениям с населением, который, с одной стороны, предполагает ревизию и сокращение количества административно-правовых запретов, ограничивающих реализацию законных прав человека, а с другой – расширение как мер административного содействия мигрантам, так и безвозмездных государственных услуг в миграционной сфере. В-третьих, правовое государство немыслимо без гуманной административной политики в сфере миграции. Ее гуманизм должен охватывать все стороны взаимоотношений исполнительной власти и гражданина.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Многие ученые, подводя итоги проведенного исследования, довольно часто возвращаются к первоначальному этапу своей работы, чтобы еще раз осмыслить верность выбранной ими методологии познания сущности изучаемого явления. Это необходимо, когда в рамках развития устоявшейся системы взглядов продолжаются прикладные исследования, осуществляется апробация полученных результатов на практике. Ибо воплощение идей, изложенных на бумаге, в реальной жизни может повлечь за собой не только ожидаемые результаты, но и массу косвенных, негативных последствий.

Применительно к сфере миграции это особенно важно, поскольку за каждым переселением стоят судьбы новоселов. От их приживаемости зависит благосостояние семей переселенцев и эффективность государственных инвестиций в миграционные проекты. Весьма актуально это в условиях массового перемещения трудовых ресурсов, когда научно обоснованное решение об организации миграции (иммиграции) становится гарантом стабильности социальных отношений в местах массового пребывания переселенцев (трудовых мигрантов).

В связи с этим, анализируя результаты проведенного исследования, следует отметить, что на страницах рукописи не получили своего должного отражения проблемы трудовых отношений мигрантов, информационного обеспечения миграционных процессов, несколько поверхностно рассмотрены вопросы гражданства, административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. И это вполне объяснимо, поскольку миграционные отношения затрагивают многие аспекты государственно-управленческой деятельности, они буквально вплетены в нашу повседневную жизнь, которые невозможно описать и проанализировать в рамках одного научного исследования.

Выделяя среди них наиболее актуальные, следует отметить, что за пределами содержания рукописи все же остались отдельные проблемы обеспечения миграций в условиях чрезвычайных ситуаций, в том числе происходящих в экстренном, массовом порядке, которые,

безусловно, должны стать предметом научного прогнозирования и последующего моделирования необходимых элементов государственной миграционной системы.

Тем не менее, несмотря на свою актуальность, проблемы вынужденных миграций, влекущих за собой массу всевозможных угроз безопасности для принимающих территорий (государств), на сегодняшний день не вызывают серьезного опасения.

Для Российской Федерации обеспечение подобного рода перемещений беженцев (вынужденных переселенцев) не новость, и соответствующие государственные решения на управление миграционными процессами в чрезвычайных ситуациях неоднократно принимались в ходе антитеррористических мероприятий на Северном Кавказе, а также в период приема беженцев с территории Украины.

Учитывая результаты наработанной практики, с каждым годом можно наблюдать повышение качества работы российских миграционных служб и в целом миграционной системы нашей страны применительно к обеспечению вынужденной миграции, предотвращению угроз общественной безопасности, вызванных массовыми перемещениями людей в приграничных регионах.

В свою очередь, проблема в принятии верных административно-политических решений кроется, на наш взгляд, в других сегментах миграционных отношений. Это, например, активно используемый правовой механизм законодательства о гражданстве Российской Федерации, позволяющий натурализовать иностранных граждан, не относящихся к коренным этносам, населяющим территорию Российской Федерации. Что создает реальные предпосылки для развития угроз этнокультурной безопасности.

Не вызывает сомнения, что одним из подходов к регулированию миграционных отношений, способствующих деловой активности и социальной интеграции, является юридическое закрепление свободного перемещения рабочей силы.

29 мая 2014 г. в г. Астане был подписан Договор о ЕАЭС, который ознаменовал новую веху совместного экономического развития «ядра» стран ЕврАзЭС в целях «гарантированного устойчивого роста деловой активности, скоординированной торговли и добросовестной конкуренции» государств-участников.

На основании ст. 97 указанного Договора работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осу-

ществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда.

По существу, в соответствии с Договором территория ЕАЭС стала единым рынком труда для населения государств – членов Союза. При этом использование в Договоре термина «трудящийся государств-членов» позволяет проводить аналогию с работниками и членами их семей, свободно передвигающимися внутри Европейского союза.

Как справедливо отмечают ряд исследователей, «это уже не мигранты в традиционном понимании этого термина. В отношении этой категории работников следует предусмотреть правовое регулирование целого комплекса мер, далеко выходящих за рамки чисто трудовых отношений (прежде всего это широкий спектр вопросов, входящих в сферу социального обеспечения)»[484].

Евразийский экономический союз является открытой организацией, в состав которой ожидается вступление новых государств-членов, что позволит повысить его конкурентную способность на мировом рынке товаров и услуг. При этом основным вектором притяжения трудящихся государств-членов в ближайшие годы будет оставаться Российская Федерация.

Однако в условиях продолжающегося демографического спада в нашей стране, недостатка человеческих ресурсов, подобная массовая трудовая миграция и последующая иммиграция участников соответствующих трудовых отношений, может привести к размытию этнокультурных основ российского общества, а в своем апогее создать предпосылки для сукцессии отдельных территорий «новыми» гражданами, выбравшими для себя путь закрытой адаптации.

Принимая во внимание подобный сценарий, учитывающий влияние этнокультурных факторов на демографические показатели российского населения, обусловленные иммиграционными потоками, одними из перспективных направлений научных исследований в сфере миграции должны стать вопросы селективной иммиграции, трансформации принципиальных подходов к институту гражданства (натурализации), а также адаптации и интеграции (ассимиляции) иностранных граждан в Российской Федерации.

---

[484] Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: монография / Э.Н. Бондаренко, Е.С. Герасимова, С.Ю. Головина [и др.]; под ред. С.Ю. Головиной, Н.Л. Лютова. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Концепция Иммиграционного кодекса Российской Федерации

Пояснительная записка к проекту Иммиграционного кодекса Российской Федерации

«В 2012 – 2017 годах миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн человек. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн человек (3–4 процента от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане), постоянно или временно проживает в Российской Федерации более 1 млн иностранных граждан»[485].

Не вызывает сомнения, что иммиграция в Российскую Федерацию продолжает оказывать положительное влияние на демографическое и социально-экономическое развитие как Российской Федерации в целом, так и отдельных ее субъектов.

При этом опыт стран, проводящих активную иммиграционную политику, показывает, что отсутствие действенных механизмов контроля и регулирования миграционных потоков способствует возникновению межнациональных конфликтов, формированию этнических анклавов, ухудшению социальной обстановки. Система управления миграционными потоками в Российской Федерации в интересах национальной безопасности должна включать в себя комплекс механизмов, позволяющих государству оперативно регулировать направление миграционных потоков, их интенсивность и структуру.

Примечательно, что еще в 2005 г. Президент Российской Федерации В. Путин отмечал, что «рост численности населения должен сопровождаться осмысленной стратегией иммиграционной политики.

[485] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622, п. 7.

Мы заинтересованы в притоке квалифицированных, легальных трудовых ресурсов»[486].

В связи с этим, ориентируясь на положения действующих документов государственного стратегического планирования, оценивая современное состояние иммиграционной ситуации в Российской Федерации, а также правового регулирования в рассматриваемой сфере, следует констатировать, что в основе отечественной стратегии иммиграционной политики должна лежать перспективная система ее правового обеспечения.

На сегодняшний день, несмотря на публично декларируемые подходы к реализации государственной иммиграционной политики, в российском миграционном законодательстве отсутствует соответствующий комплексный нормативный правовой акт, регулирующий иммиграционные отношения.

Опосредованно вопросы иммиграции регулируются нормами федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», указов Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерации политического убежища», от 22 июня 2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» и др.[487]

Помимо того что указанные нормативные правовые акты не определяют правового механизма иммиграции и не содержат определений «иммигрант», «иммиграционные отношения» и других значимых дефиниций в рассматриваемой сфере, что существенным образом влияет на системное развитие российского иммиграционного законодательства, его отдельные элементы вовсе утрачены.

В частности, более 10 лет назад утратили силу Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграци-

---

[486] Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газ. 2005. № 86.

[487] О наличии в российском законодательстве «иммиграционных законов и правил» упоминается в нормах федеральных законов от 30 нояб. 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и от 17 дек.1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

онного контроля»[488], а также Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»[489].

Это притом что на МВД России возложены полномочия по осуществлению иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства[490]. А государственная система миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность, предполагает «обеспечение выполнения специальных задач в сфере пограничного, иммиграционного и иных видов контроля»[491].

В свою очередь парадоксальности сложившейся ситуации добавляет факт наличия норм об административной ответственности за нарушение не существующих иммиграционных правил[492].

Поэтому в отсутствие комплексного подхода к законодательному регулированию иммиграционных отношений и, как следствие, правовому обеспечению иммиграционной политики Российской Федерации наблюдается бессистемное, в зависимости экстренности обстоятельств, внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты в сфере миграции.

Сложность в восприятии соответствующих изменений, а также всего комплекса разрозненных норм иммиграционного законодательства формирует в среде потенциальных иммигрантов неопределенность в вопросах реализации своих иммиграционных настроений. В существующих условиях развивается коммерческий сектор посредников, оказывающих «иммиграционные услуги», создаются предпосылки для эскалации коррупционных отношений, дискредитации ор-

---

[488] См.: Указ Президента Рос. Федерации от 27 июля 2007 г. № 993.

[489] См.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 ноября 2007 г. № 791.

[490] См.: Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2016 г. № 699.

[491] Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность: Постановление Правительства Рос. Федерации от 6 авг. 2015 г. № 813.

[492] В соответствии с ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ «Нарушение иммиграционных правил» «уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового».

ганов государственной власти, ответственных за реализацию миграционной политики.

В связи с этим принятие Иммиграционного кодекса Российской Федерации (далее – иммиграционный кодекс, проект Кодекса) позволит решить сразу несколько задач систематизации иммиграционного законодательства, включая законодательство в сфере внешней трудовой миграции[493]. Во-первых, кодификация правовых норм, регулирующих иммиграционные отношения, позволит устранить существующие пробелы, коллизии, а также дублирование в действующих законодательных актах в сфере миграции. Во-вторых, правовое обеспечение ряда иммиграционных отношений (переселение соотечественников из-за рубежа, предоставление политического убежища, адаптация и интеграции иммигрантов) будет обоснованно выведено на качественно новый уровень их нормативного регулирования. В-третьих, кодификация позволит расчистить ряд законодательных актов в сфере миграции от несвойственных норм. В частности, из статусного Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» будут исключены процедурные нормы, в том числе регулирующие административно-правовые отношения в сфере трудовой занятости, а также вопросы применения мер принуждения к иностранным гражданам[494].

При этом иммиграционный кодекс станет отправной точкой для последующего развития механизмов правового обеспечения иммиграционной политики Российского государства, совершенствования административно-правового режима иммиграции. Консолидация правовых норм в сфере иммиграции в единый законодательный акт повысит их открытость и доступность (практичность в использовании)

---

[493] Анализ зарубежного опыта показывает, что многие государства идут именно по этому пути: иммиграционные законы приняты в Германии, Канаде, Великобритании, ряде государств СНГ (Азербайджане, Казахстане, Таджикистане, Киргизии и др.).

[494] До вступления в силу 1 января 2005 г. Закона «Об иммиграции» в Германии большая часть положений в отношении въезда, пребывания, проживания, трудоустройства лиц, не имеющих гражданства Германии, были закреплены в Законе «О въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ» (1990) и содержавшем множество ссылок на другие законы и подзаконные акты. Например, постановления Правительства «О выдаче разрешения на работу лицам, не являющимися гражданами ФРГ» (1971), «О реализации Закона об иностранцах» (1990). В отличие от ранее действовавшего миграционного законодательства, Закон «Об иммиграции» создан для упрощения адаптации иностранных граждан в Германии и впервые затрагивает все аспекты иммиграции, в том числе и внешнюю трудовую миграцию в страну. (См.: Погорельская С.В. Прощание с мультикультурализмом, или Новая германская иммиграционная политика // Актуальные проблемы Европы. М., 2006. № 1. С. 95).

для потенциальных пользователей – иностранных граждан, претендующих на статус иммигрантов в Российской Федерации.

Одним из принципиально важных вопросов, которые предполагается разрешить в процессе кодификации, является разделение материальных и процедурных норм, регулирующих иммиграционные отношения. Исключение процедурных норм из действующих законодательных актов в сфере миграции и перевод их в разряд подзаконных в формате постановлений правительства позволит в будущем быстро и эффективно осуществлять их коррекцию с учетом изменений иммиграционной ситуации в стране.

Представляется, что иммиграционный кодекс целесообразно структурировать на три раздела. В первом разделе проекта Кодекса «Общие положения» следует отразить основные начала иммиграционного законодательства, включающие его цели, задачи и принципы правового регулирования иммиграционных отношений, а также иных непосредственно связанных с ними отношений.

Наименование данного раздела проекта Кодекса является традиционным для большинства кодифицированных актов Российской Федерации. В нем формулируется основная задача иммиграционного законодательства через круг отношений, составляющих предмет «иммиграционного» права. Глава «Основные начала иммиграционного законодательства» имеет большое значение, поскольку она определяет принципиальные основы (критерии) разграничения иммиграционных отношений от иных непосредственно связанных с ними отношений. По существу, в ней устанавливаются основы разграничения «иммиграционного» права от смежных отраслей российского права.

Во второй главе раздела детализируются основания возникновения иммиграционных отношений, закрепляются основные права и обязанности иммигранта, а также обязанности принимающей стороны. При этом в ст. 8 формулируется определение понятия иммиграционных отношений. В нем выделяются признаки, позволяющие отграничить иммиграционные отношения от иных общественных отношений в сфере миграции. Статья 9 определяет юридические факты, порождающие иммиграционные отношения. Такие юридические факты проект Кодекса называет основанием возникновения иммиграционных отношений. Для большинства из них достаточно заключения трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в соответствии с законодательством Российской Федерации. В ст. 9.2–9.7 определяются еще шесть значимых

юридических фактов для возникновения иных видов иммиграционных отношений. Ряд статей посвящен полномочиям сторон иммиграционных отношений, основанных на принципах совместного ведения и разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере иммиграционных отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Исходя из наименования проекта, которое должно раскрываться в предметном содержании Кодекса, второй раздел называется «Иммиграция».

Определение данного наименования раздела является не только логичным с учетом юридико-технического подхода к оформлению структуры иммиграционного кодекса, но и несет практическую составляющую для потенциальных иммигрантов. Структура раздела выстроена таким образом, чтобы каждый иностранный гражданин, не обладающий глубокими юридическими познаниями, смог разобраться в этапах иммиграционного процесса в Российскую Федерацию.

Поэтому в третьей главе «Общие положения», помимо понятийного аппарата данной сферы миграционных отношений, закрепленного впервые на законодательном уровне, включая определения в сфере трудовой, образовательной и иных видов миграции, вводятся ст. 21 и 22, раскрывающие формы и стадии иммиграционного процесса. При этом специальную правовую нагрузку для потенциальных иммигрантов несут нормы статей проекта Кодекса, раскрывающие вопросы иммиграции в отношениях с принимающим сообществом, а также гражданства Российской Федерации в отношениях с иммигрантами.

Второй раздел иммиграционного кодекса включает шесть специальных глав. Нормы четвертой главы проекта разработаны на основе требований и положений VI и V глав Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также ст. 5–7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В основу гл. 5. «Проживание в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» положены нормы ст. 8, 9 и 11 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». При этом в ст. 42. «Последствия несоблюдения иностранным гражданином иммиграционных правил» содержатся отсылочные нормы к со-

ответствующим правилам, утвержденным Постановлением Правительства РФ. Данные иммиграционные правила должны быть разработаны и утверждены в пакете нормативных правовых документов совместно с иммиграционным кодексом.

Глава шестая в своей основе консолидирует нормы ст. 12, 13.2, 13.3, 13.5, 13.6, 18, 18.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Объединение в отдельный подраздел иммиграционного кодекса соответствующих правовых норм, определяющих особенности регулирования рынка труда иностранных работников, позволяет в рамках контрольно-надзорной деятельности, а также с позиции работодателя комплексно юридически оценивать легитимность вступления в трудовые отношения любого из иммигрантов.

При разработке седьмой главы проекта использованы нормы ст. 25 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также ст. 5, 13.4, 17, Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Их консолидация в отдельной главе кодекса представляется оптимальной для использования желающими обучаться в Российской Федерации.

В гл. 8. «Иммиграция (реэмиграция) в Российскую Федерацию соотечественников» впервые на законодательном уровне закрепляются права и государственные гарантии участников Государственной программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. В основу ее содержания положены нормы Указа Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», а также Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Девятая глава является законодательной новеллой и посвящена вопросам правового регулирования социальной адаптации и интеграции иммигрантов в Российской Федерации. В основу данного раздела проекта заложен принцип разграничения компетенции между органами власти различных территориальных уровней по вопросам интеграции переселенцев.

Третий раздел иммиграционного кодекса посвящен основам правового регулирования иммиграционной деятельности государства и состоит из трех глав.

Наименование раздела сформулировано с учетом двойственности предназначения проекта. Помимо потенциальных иммигрантов, его нормы адресованы субъектам государственного управления в сфере миграции. Нормы десятой главы раскрывают основы федерального государственного контроля (надзора) в сфере иммиграции. В свою очередь гл. 11 «Государственное содействие в сфере иммиграции» на законодательном уровне регламентирует вопросы иммиграционной деятельности по предоставлению государственных услуг в рассматриваемой сфере. Основной раздел этой главы посвящен правовому регулированию отношений, возникающих в процессе обеспечения иммиграции (реэмиграции) соотечественников в Российскую Федерацию.

Двенадцатая глава иммиграционного кодекса определяет правовые основы применения мер принуждения (административной ответственности, предупреждения и процессуального обеспечения) в отношении нарушителей иммиграционного режима (правил). Отдельные нормы данной главы восполняют пробелы в исчислении сроков содержания в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, предназначенных для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии.

Приложение 2
Проект структуры

ИММИГРАЦИОННЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 1. ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья 1. Цели и задачи иммиграционного законодательства

Статья 2. Основные принципы правового регулирования иммиграционных отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений

Статья 3. Иммиграционное законодательство и иные акты, содержащие нормы, регулирующие иммиграционные отношения

Статья 4. Иммиграционное законодательство и нормы международного права

Статья 5. Действие иммиграционного законодательства и иных актов, регулирующих иммиграционные отношения, во времени

Статья 6. Действие иммиграционного законодательства и иных актов, регулирующих иммиграционные отношения, в пространстве

Статья 7. Исчисление сроков

Глава 2. ИММИГРАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ, СТОРОНЫ ИММИГРАЦИОЫХ ОТНОШЕНИЙ, ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ИММИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Статья 8. Иммиграционные отношения

Статья 9. Основания возникновения иммиграционных отношений

Статья 9.1. Иммиграционные отношения, возникающие на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), заключенные и оформленные в соответствии с законодательством Российской Федерации

Статья 9.2. Иммиграционные отношения, возникающие на основании права на получение образования в Российской Федерации

Статья 9.3. Иммиграционные отношения, возникающие на основании договора участника переселенческой (иммиграционной) программы
Статья 9.4. Иммиграционные отношения, возникающие в результате признания беженцем
Статья 9.5. Иммиграционные отношения, возникающие в результате предоставления политического убежища
Статья 9.6. Иммиграционные отношения, возникающие в результате инвестиций в экономику Российской Федерации
Статья 9.7. Иммиграционные отношения, возникающие в результате воссоединения с семьей иммигранта
Статья 10. Стороны иммиграционных отношений
Статья 11. Основные права и обязанности иммигранта
Статья 12. Основные обязанности принимающей стороны
Статья 13. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере иммиграционных отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений
Статья 14. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области иммиграционных отношений
Статья 15. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области иммиграционных отношений
Статья 16. Полномочия органов местного самоуправления в области иммиграционных отношений
Статья 17. Полномочия общественных объединений в области иммиграционных отношений
Статья 18. Полномочия международных организаций в области иммиграционных отношений

Раздел II. ИММИГРАЦИЯ
Глава 3. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 19. Основные понятия
Статья 20. Основные принципы иммиграции
Статья 21. Иммиграционный процесс
Статья 22. Формы иммиграции
Статья 23. Вопросы иммиграции в отношениях с принимающим сообществом
Статья 24. Вопросы гражданства в отношениях с иммигрантами

Глава 4. ВЪЕЗД В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ И ВРЕМЕННОЕ ПРЕБЫВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 25. Право на въезд в Российскую Федерацию
Статья 25. Цели въезда в Российскую Федерацию
Статья 26. Разрешительные документы на въезд в Российскую Федерацию
Статья 27. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию
Статья 28. Въезд в Российскую Федерацию на основании визы
Статья 29. Порядок оформления и получения документов на въезд в Российскую Федерацию
Статья 30. Ограничения для въезда в Российскую Федерацию
Статья 31. Запрещение въезда в Российскую Федерацию
Статья 32. Обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства при въезде в Российскую Федерацию
Статья 33. Особенности въезда в Российскую Федерацию различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства
Статья 34. Временное пребывание иностранных граждан в Российской Федерации
Статья 35. Обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства при постановке на миграционный учет
Статья 36. Последствия несоблюдения иностранным гражданином режима временного пребывания в Российской Федерации

Глава 5. ПРОЖИВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Статья 37. Временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации
Статья 38. Постоянное проживание иностранных граждан в Российской Федерации
Статья 39. Основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание
Статья 40. Основания отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство
Статья 41. Передвижение (переселение) иностранных граждан в пределах Российской Федерации
Статья 42. Последствия несоблюдения иностранным гражданином иммиграционных правил

Глава 6. ТРУДОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 43. Особенности регулирования рынка труда иностранных работников

Статья 44. Разрешительные документы на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации

Статья 44.1. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности

Статья 44.2. Основания отказа в выдаче либо аннулирования документов на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации

Статья 45. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами

Статья 46. Особенности трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы

Статья 47. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранных граждан в международных организациях

Статья 48. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранных граждан на территориях Российской Федерации с особым правовым статусом

Статья 49. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, получивших убежище

Глава 7. ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ИММИГРАЦИЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ

Статья 50. Особенности въезда в Российскую Федерацию, пребывания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, поступающих (поступивших) на обучение в образовательные организации Российской Федерации

Статья 51. Разрешительные документы на въезд в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательной организации

Статья 52. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях обучения в образовательной организации

Статья 53. Временное пребывание в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в целях обучения

Статья 54. Особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме

Глава 8. ИММИГРАЦИЯ (РЕИММИГРАЦИЯ) В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ

Статья 55. Участие соотечественников в Государственной программе добровольного переселения

Статья 56. Права участника Государственной программы и членов его семьи

Статья 56.1. Права при переселении на постоянное место жительства в Российскую Федерацию

Статья 56.2. Право на получение государственных гарантий и социальной поддержки в зависимости от выбранной территории вселения

Статья 57. Документы участника Государственной программы и членов его семьи

Статья 58. Въезд в Российскую Федерацию, передвижение по территории Российской Федерации соотечественников

Статья 59. Основания для утраты статуса участника Государственной программы

Глава 9. СОЦИАЛЬНАЯ АДАПТАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ ИММИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 60. Обязанности иммигрантов и членов их семей в области социальной адаптации и интеграции в Российской Федерации

Статья 61. Подтверждение иностранными гражданами владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации

Статья 62. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области социальной адаптации и интеграции иммигрантов в Российской Федерации

Статья 63. Полномочия органов местного самоуправления в области социальной адаптации и интеграции иммигрантов в Российской Федерации

Статья 64. Государственно-частное партнерство в области социальной адаптации и интеграции иммигрантов в Российской Федерации

Раздел III. ИММИГРАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Глава 10. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ ИММИГРАЦИИ

Статья 65. Федеральный государственный иммиграционный контроль

Статья 66. Федеральный государственный иммиграционный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации

Статья 67. Федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации

Статья 68. Миграционный учет иностранных граждан

Статья 69. Федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников

Глава 11. ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОДЕЙСТВИЕ В СФЕРЕ ИММИГРАЦИИ

Статья 70. Предоставление информации об иммиграции в Российскую Федерацию

Статья 71. Обеспечение иммиграции (реэмиграции) соотечественников в Российскую Федерацию

Статья 71.1. Организация работы с соотечественниками за рубежом

Статья 71.2. Организация переезда участников Государственной программы в Российскую Федерацию

Статья 71.3. Организация работы с участниками Государственной программы на территории Российской Федерации
Статья 72. Содействие образовательной (учебной) иммиграции
Статья 73. Привлечение высококвалифицированных специалистов
Статья 74. Обеспечение прав иностранных граждан и лиц без гражданства на убежище в Российской Федерации
Статья 75. Государственные услуги в сфере иммиграции

Глава 12. МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ЗА НАРУШЕНИЕ ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья 76. Ответственность иммигрантов
Статья 77. Ответственность принимающей стороны
Статья 78. Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации
Статья 79. Депортация
Статья 80. Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении
Статья 80.1. Основы содержания иностранных граждан в специальных учреждениях
Статья 80.2. Права и обязанности иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение…… 3

1. Концептуальные основы государственного администрирования в сфере миграции……..... 8

1.1. Миграция населения как объект государственного администрирования..... –

1.2. Методология исследования проблем государственного администрирования в сфере миграции……... 31

1.3. Концептуальные подходы к формированию перспективной модели государственного администрирования в сфере миграции……..... 52

1.4. Принципиальные основы стратегического планирования в сфере миграции……...…… 76

2. Правовые основы реализации миграционной политики Российской Федерации…… 94

2.1. Исторические аспекты генезиса миграционных отношений в российском праве.....……. –

2.2. Международные стандарты миграционной деятельности…….....… 114

2.3. Система миграционного законодательства Российской Федерации…….. 131

2.4. Доктрина российского миграционного права…… 150

3. Организационно-правовой механизм регулирования миграционных процессов……..... 167

3.1. Понятие и сущность административно-правового режима миграции…… –

3.2. Особенности организации миграционной системы России……. 182

3.3. Методы административно-правового воздействия в сфере миграции……. 205

3.4. Административная политика как элемент организационно-правового механизма регулирования миграционных процессов…… 226

Заключение……. 241

Приложения.....……. 244

План ИД ВНИИ, 2018, поз. 7

Анатолий Николаевич Сандугей

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ (проблемы теории и правового регулирования)

Монография

Редактор *Е. С. Волкова*
Компьютерная верстка *С. В. Первовой*

Подписано в печать 10.01.2019 Тираж 80 экз.
Формат 60Х84 $^{1}/_{16}$ Печ. л. 16,25 Уч.-изд. л. 14,7 Заказ №

Издатель: ФГКУ «ВНИИ МВД России»
121069, Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1

Группа ОП ФГКУ «ВНИИ МВД России»